



*Ministero dell'Istruzione*  
*Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna*

---

**Piano Triennale  
per la Prevenzione della Corruzione  
e della Trasparenza  
per le Istituzioni scolastiche  
dell'Emilia-Romagna  
2021-2023**

1	IL PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE .....	3
a)	Il piano triennale di prevenzione della corruzione .....	4
b)	Organo competente all'adozione del P.T.P.C.T. ....	4
c)	Pubblicazione sul sito Internet e comunicazione del Piano.....	4
d)	Responsabilità per chi non pubblica il piano .....	4
1.1	I destinatari, il periodo di riferimento e le modalità di aggiornamento.....	5
a)	Termini per l'adozione del P.T.P.C.T. ....	5
b)	Entrata in vigore, validità ed aggiornamenti.....	5
1.2	Obiettivi.....	5
2	GLI ATTORI DELLA STRATEGIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE.....	6
2.1	L'organo di indirizzo politico.....	7
2.2	Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza .....	7
2.3	I referenti della prevenzione della corruzione .....	10
2.4	I dirigenti scolastici .....	11
2.5	Tutti i dipendenti delle istituzioni scolastiche .....	12
2.6	I collaboratori e consulenti a qualsiasi titolo dell'amministrazione scolastica .....	13
3	L'OGGETTO E IL CONTESTO NORMATIVO DI RIFERIMENTO .....	14
3.1	La Legge 190/2012 .....	14
3.2	Il concetto di corruzione nella disciplina della Legge 190/2012 .....	14
3.3	Il contesto normativo di riferimento.....	15
4	LA GESTIONE DEL RISCHIO .....	16
4.1	La gestione del rischio: processo e approccio metodologico.....	17
4.2	L'Analisi e la definizione del contesto .....	18
4.3	Le aree di rischio corruzione nel PNA.....	28
4.4	La mappatura dei processi.....	28
4.5	La valutazione del rischio .....	29
4.6	Il trattamento del rischio.....	34
4.7	Monitoraggio e reporting.....	36
5	MISURE GENERALI FINALIZZATE ALLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E TRASPARENZA .....	37
5.1	Trasparenza .....	37
5.2	Trasparenza nelle gare.....	49
5.3	Il titolare del potere sostitutivo.....	50
5.4	Adozione di misure per la tutela del whistleblower.....	51
5.5	Formazione in tema di anticorruzione .....	53
5.6	Protocolli afferenti l'area di "Contratti pubblici".....	53
5.7	Misure generali.....	54
5.8	Collegamento tra prevenzione della corruzione e obiettivi incarichi DS. ....	55
6	ALTRE INIZIATIVE .....	56
6.1	Indicazione delle iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.....	56
6.2	Le scuole paritarie .....	56
7	ATTORI ESTERNI ALL'AMMINISTRAZIONE CHE HANNO PARTECIPATO ALLA PREDISPOSIZIONE E ALL'AGGIORNAMENTO DEL PIANO NONCHÉ DEI CANALI E DEGLI STRUMENTI DI PARTECIPAZIONE.....	58
8	L'ATTIVITÀ DI CONSULTAZIONE.....	59
8.1	I risultati dell'attività di consultazione.....	59
9	IL MONITORAGGIO SULL'ATTUAZIONE DEL PIANO .....	60

# 1 IL PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE

Il modello di prevenzione disegnato dalla Legge n. 190/2012 appare improntato sulla realtà tipica dei Ministeri ai quali risulta di immediata applicazione.

Con l'adozione delle *“Linee guida sull'applicazione alle istituzioni scolastiche delle disposizioni di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190 e al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33”*, di cui alla Delibera ANAC n. 430 del 13 aprile 2016 si è cercato di colmare una lacuna normativa derivante dalla mancata previsione nel testo legislativo di apposite disposizioni dedicate alle scuole.

Sono state, in particolare, fornite indicazioni volte a orientare le istituzioni scolastiche nell'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, tenuto conto delle caratteristiche organizzative e dimensionali del settore dell'istruzione scolastica e delle singole istituzioni, della specificità e peculiarità delle funzioni, nonché della disciplina di settore che caratterizza queste amministrazioni.

Il legislatore è intervenuto ulteriormente in materia con il decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 *“Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.*

Tra le più significative modifiche apportate dal D. lgs. 97/2016 - così come indicato nella Delibera n. 831 del 3 agosto 2016 dell'ANAC *“Determinazione di approvazione definitiva del Piano Nazionale Anticorruzione 2016”*, vi è stata quella di far confluire l'incarico di Responsabile della prevenzione della corruzione e quello di Responsabile della trasparenza in capo ad un unico soggetto come, peraltro, in base alle rilevazioni dell'ANAC, già avveniva nella maggior parte delle Amministrazioni.

Dando seguito alla novità normativa, con D.M. 325 del 26-05-2017 il Responsabile per la Trasparenza delle istituzioni scolastiche è stato individuato nel Direttore dell'Ufficio scolastico regionale competente.

Tuttavia, considerato l'ambito territoriale particolarmente esteso, al fine di agevolare il RPCT nell'espletamento delle sue funzioni, i dirigenti di ambito territoriale operano quali referenti del RPCT, mentre i dirigenti scolastici – proprio in considerazione della rilevanza del ruolo e delle funzioni cui sono chiamati, nonché della loro titolarità ad adottare tutti i provvedimenti ed atti gestionali per le scuole di competenza – devono necessariamente responsabilizzarsi in ordine alla elaborazione e pubblicazione dei dati sui siti web delle istituzioni scolastiche presso cui prestano servizio. Infatti, solo con il loro responsabile coinvolgimento, all'interno del modello logistico dei processi informativi, può essere assicurato il regolare adempimento degli obblighi di trasparenza rispetto alla comunità scolastica di riferimento e, quindi, la pubblicazione dei dati e delle informazioni sui siti delle singole istituzioni scolastiche.

Una delle principali funzioni del RPCT è curare l'elaborazione della proposta del Piano di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT), che deve necessariamente contenere una apposita sezione in cui sono individuate le soluzioni organizzative dirette ad assicurare l'adempimento degli obblighi di trasparenza e in cui sono indicati i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, dei dati e delle informazioni, così come previsto dal D.lgs. 33/2013 e s.m.i.

I Piani di prevenzione della corruzione e della trasparenza regionali saranno, a conclusione delle attività di mappatura dei processi e conseguente valutazione dei rischi di corruzione, articolati in sezioni dedicate alle diverse tipologie di istituzioni scolastiche statali. Allo stato attuale, come meglio delineato all'interno del Piano, la mappatura dei processi è ancora parziale e, nel lavoro di analisi fin qui svolto, non sono state individuate differenze rilevanti di procedura fra i diversi

ordini e gradi di istituzione scolastica; potrebbe essere indicato, alla fine di una mappatura più ampia dei processi, l'avvio di lavori relativi a questa indicazione dell'ANAC.

I PTPCT sono approvati dal Ministro ai sensi dell'art. 1, comma 8, della legge n. 190/2012.

#### **a) Il piano triennale di prevenzione della corruzione**

Il Piano Triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT), secondo il disposto dell'articolo 1 della legge 6 novembre 2012, n. 190, costituisce la modalità principale attraverso la quale le Amministrazioni Pubbliche definiscono e comunicano all'Autorità Nazionale Anticorruzione “la valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici a rischio di corruzione e indicano gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio” (articolo 1, comma 5).

Il P.T.P.C.T. rappresenta, quindi, lo strumento attraverso il quale l'amministrazione descrive il “processo” finalizzato ad implementare una strategia di prevenzione del fenomeno corruttivo, ovvero all'individuazione e all'attivazione di azioni, ponderate e coerenti tra loro, capaci di ridurre significativamente il rischio di comportamenti corrotti. Esso, quindi, è frutto di un processo di analisi del fenomeno stesso e di successiva identificazione, attuazione e monitoraggio di un sistema di prevenzione della corruzione.

Il P.T.P.C.T. non è un documento di studio o di indagine, ma uno strumento per l'individuazione di misure concrete, da realizzare con certezza e da vigilare quanto ad effettiva applicazione e quanto ad efficacia preventiva della corruzione, proponendosi in coerenza con l'orientamento di superare il mero “*approccio formalistico basato esclusivamente sulla cultura dell'adempimento, attraverso un'azione di sensibilizzazione e di educazione all'importanza della politica di prevenzione*”.

#### **b) Organo competente all'adozione del P.T.P.C.T.**

Rispetto alla fase di adozione dei Piani la norma prevede che “l'organo di indirizzo politico, su proposta del responsabile individuato ai sensi del comma 7, entro il 31 gennaio di ogni anno, adotta il piano triennale di prevenzione della corruzione”. Il Piano, dunque, è adottato annualmente dall'Organo di indirizzo politico con una valenza triennale. Ogni anno il PTPCT è predisposto secondo una logica di programmazione scorrevole, tenendo conto degli obiettivi e delle priorità posti dagli Organi di vertice, delle modifiche normative e organizzative, delle indicazioni fornite dall'ANAC.

#### **c) Pubblicazione sul sito Internet e comunicazione del Piano**

Tutte le amministrazioni sono tenute a pubblicare il testo del piano sul proprio sito istituzionale “Amministrazione trasparente” nella specifica sezione “Altri contenuti”. Nello specifico, il Piano sarà pubblicato nella sezione “Amministrazione trasparente” del sito istituzionale dell'Ufficio scolastico regionale e in quello del Ministero dell'Istruzione. Ogni istituzione scolastica provvede ad inserire nella sezione “Amministrazione trasparente” un link con un rinvio al Piano pubblicato dall'USR.

L'adozione del piano ed i suoi aggiornamenti sono comunicati tramite segnalazione via mail a ciascun dirigente scolastico e a ciascuna istituzione scolastica, ai fini della pubblicazione obbligatoria.

#### **d) Responsabilità per chi non pubblica il piano**

La mancata predisposizione del piano e la mancata adozione delle procedure per la selezione e la formazione dei dipendenti costituiscono elementi di valutazione della responsabilità dirigenziale.

## 1.1 I destinatari, il periodo di riferimento e le modalità di aggiornamento

Destinatario di tale Piano è tutto il personale dipendente ed in servizio presso le istituzioni scolastiche del territorio regionale, ivi compreso quello con qualifica dirigenziale, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato e determinato, a tempo pieno e a tempo parziale, nonché il personale comandato. Inoltre, le prescrizioni contenute si applicano ai collaboratori o consulenti con qualsiasi tipologia di contratto o incarico a qualsiasi titolo; ai dipendenti o collaboratori a qualsiasi titolo di imprese e ditte fornitrici di beni o servizi in favore dell'amministrazione e che svolgano la propria attività presso le istituzioni scolastiche stesse.

La violazione delle misure di prevenzione integra, anche a norma dell'articolo 8 del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici (decreto del presidente della repubblica 16 aprile 2013, n. 62 "*Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*"), comportamenti contrari ai doveri d'ufficio ed è fonte di responsabilità disciplinare.

Il PTPCT ha validità triennale e, nella sua forma attuale, è riferito al periodo 2021-2023.

### a) Termini per l'adozione del P.T.P.C.T.

L'organo di indirizzo politico, su proposta del responsabile per la prevenzione della corruzione, deve adottare il P.T.P.C.T. entro il 31 gennaio di ciascun anno.

In riferimento al P.T.P.C.T. 2021-2023, a seguito dell'emergenza sanitaria da Covid-19, l'ANAC ha ritenuto opportuno differire il termine ultimo per adozione al 31 marzo 2021, come da comunicato del 02 dicembre 2020 di cui alla Nota del Ministero dell' Istruzione n. 28140 del 22 dicembre 2020.

L'omessa adozione del PTPCT è sanzionabile dall'Autorità ai sensi dell'art. 19, co. 5, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90.

### b) Entrata in vigore, validità ed aggiornamenti

Il PTPCT entra in vigore successivamente all'approvazione da parte dell'Organo di indirizzo politico, ha una validità triennale e sarà aggiornato annualmente entro il 31 gennaio di ciascun anno, in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 1, comma 8, della legge n. 190/2012.

Il PTPCT ha tenuto conto dei seguenti fattori:

- 1) il mutamento o integrazione della disciplina normativa in materia di prevenzione della corruzione, del PNA e delle previsioni penali;
- 2) i cambiamenti normativi e regolamentari che modificano le finalità istituzionali, le attribuzioni, l'attività o l'organizzazione dell'A.N.AC. (es.: l'attribuzione di nuove competenze);
- 3) l'emersione di nuovi fattori di rischio che non erano stati considerati in fase di predisposizione del P.T.P.C.T.;
- 4) le modifiche intervenute nelle misure predisposte dall'Autorità per prevenire il rischio di corruzione.

Come previsto dall'art. 1, comma 10, della legge n. 190/2012 , il RPCT provvederà, inoltre, a proporre all'Organo di indirizzo politico la modifica del Piano ogni qualvolta siano accertate significative violazioni delle prescrizioni in esso contenute.

Il RPCT potrà, inoltre, proporre modifiche al presente documento qualora ritenga che circostanze esterne o interne all'ente possano ridurre l'idoneità del Piano a prevenire il rischio di corruzione o limitarne la sua efficace attuazione.

## 1.2 Obiettivi

L'attuazione del PTPCT risponde all'obiettivo di rafforzare i principi di legalità, di correttezza e di trasparenza nella gestione delle attività svolte.

Il piano nel definire gli adempimenti e le relative modalità di svolgimento atte ad assicurare alle istituzioni scolastiche l'applicazione puntuale delle vigenti disposizioni normative in materia di contrasto alla corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione ha la finalità di:

- ridurre le opportunità che si manifestino casi di corruzione;
- aumentare la capacità delle istituzioni scolastiche stesse di far emergere eventuali casi di corruzione;
- creare un contesto sfavorevole alla corruzione.
- garantire il puntuale adempimento degli obblighi di trasparenza, definiti dal novellato D.lgs. 33/2013 quale *“accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche”*.

A tal fine l'individuazione e lo sviluppo di un complesso di misure, aventi lo scopo di prevenire il rischio di corruzione, costituisce il mezzo per favorire l'applicazione dei suddetti principi, promuovere il corretto funzionamento delle scuole e tutelare la reputazione e la credibilità della loro azione sul territorio nei confronti dei molteplici portatori di interessi.

Il rispetto delle disposizioni contenute nel PTPCT da parte dei soggetti destinatari sopra elencati intende favorire l'attuazione di comportamenti individuali ispirati all'etica della responsabilità ed in linea con le diverse disposizioni di legge ed i principi di corretta amministrazione.

Inoltre, il PTPCT è finalizzato anche a:

- determinare una piena consapevolezza che il manifestarsi di fenomeni di corruzione espone il settore scuola a gravi rischi soprattutto sul piano dell'immagine, e può produrre conseguenze sul piano penale a carico del soggetto che commette la violazione;
- sensibilizzare tutti i soggetti destinatari ad impegnarsi attivamente e costantemente nell'attuare le misure di contenimento del rischio previste nel documento;
- assicurare la correttezza dei rapporti tra le istituzioni scolastiche e i soggetti che con la stessa intrattengono relazioni di qualsiasi genere, anche verificando eventuali situazioni che potrebbero dar luogo al manifestarsi di situazioni di conflitto d'interesse.

## **2 GLI ATTORI DELLA STRATEGIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE**

I soggetti istituzionali coinvolti nella strategia di prevenzione della corruzione nelle Istituzioni scolastiche sono:

- Organo di indirizzo politico
- Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT)
- Referenti del RPCT
- Dirigenti scolastici
- Docenti
- Personale ATA (Amministrativo, Tecnico e Ausiliario)
- Collaboratori a qualsiasi titolo

Di seguito, si delincono e si descrivono i compiti, le funzioni e le responsabilità di tutti i soggetti coinvolti nella strategia di prevenzione della corruzione nelle istituzioni scolastiche.

Accanto al Responsabile della prevenzione della corruzione, infatti, operano i Referenti per la prevenzione della corruzione e tutti i dirigenti scolastici, con il compito di consentire l'implementazione di un sistema che assicuri l'identificazione dei rischi di corruzione e, soprattutto, la concreta attuazione delle misure di prevenzione descritte.

Il personale del settore scuola e i collaboratori a qualsiasi titolo sono tenuti al rispetto delle direttive e delle prescrizioni contenute nel PTPCT.

Ciò, infatti, al fine di garantire l'effettività delle misure di prevenzione previste.

## 2.1 L'organo di indirizzo politico

L'organo di indirizzo politico a norma della legge 190/2012 ha compiti specifici in materia di prevenzione della corruzione:

- designa il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza. Con D.M. 325 del 26 maggio 2017 l'On. le Sig. Ministro ha individuato i Direttori generali degli USR o i dirigenti ad essi preposti, quali responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza per le istituzioni scolastiche statali di rispettiva competenza territoriale.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza dell'Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia Romagna è il Direttore Generale;

- adotta, entro il 31 gennaio di ogni anno, il PTPCT e i suoi aggiornamenti (articolo 1, comma 8), tenendo conto delle apposite Linee Guida ANAC per le Istituzioni scolastiche;

- adotta tutti gli atti di indirizzo di carattere generale che siano direttamente o indirettamente finalizzati alla prevenzione della corruzione.

## 2.2 Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza

Il PNA riassume i compiti e le funzioni dei soggetti che concorrono alla prevenzione all'interno di ciascuna amministrazione e, relativamente al Responsabile della prevenzione, specifica che questo svolge i compiti indicati nella L. 190/2012 e richiamati nella circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 1 del 2013.

La legge affida al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza diversi compiti tra i quali, *in primis*, la predisposizione del Piano Triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT).

Con la predisposizione del Piano, il Responsabile individua tutte le misure organizzative finalizzate a prevenire il rischio corruzione e a formalizzare le buone prassi amministrative utili a favorire la diffusione della cultura dell'etica e dell'integrità.

Il Responsabile verifica l'efficace attuazione del piano e la sua idoneità, proponendo all'Organo di indirizzo politico, competente per l'adozione, eventuali modifiche in caso di accertamento di significative violazioni o mutamenti di organizzazione.

Ulteriore compito affidato al Responsabile è l'individuazione del personale che potrà fruire di particolari programmi di formazione e di aggiornamento per la prevenzione della corruzione al fine di creare quella cultura dell'integrità e dell'etica dell'azione amministrativa, attraverso la quale avviare l'effettiva attuazione degli strumenti previsti dalla legge 190/2012.

Fine ultimo dell'attività del Responsabile per la prevenzione della corruzione è, pertanto, l'individuazione, nell'ambito del PTPCT, di azioni e misure organizzative volte a prevenire situazioni di corruzione, nonché il monitoraggio dell'attuazione di tali azioni. Egli non ha una funzione di gestione né di repressione di fattispecie di corruzione, se verificatesi nell'ambito dell'Amministrazione di appartenenza, ma il suo scopo è quello di agire sui modelli comportamentali dei funzionari al fine di prevenire il sorgere di fenomeni corruttivi attraverso la pianificazione degli interventi. Con il D.lgs. 97/2016 il legislatore ha voluto rafforzare i poteri di interlocuzione e di controllo del RPCT nei confronti di tutta la struttura, sottolineando contemporaneamente che, affinché lo stesso possa esercitare ampiamente i suoi poteri di programmazione, impulso e coordinamento cui è chiamato, è essenziale il coinvolgimento e la responsabilizzazione di tutti coloro che a vario titolo partecipano all'attuazione e all'adozione delle misure di prevenzione nelle istituzioni scolastiche.

Quindi, al Responsabile sono riconosciute le seguenti attribuzioni:

- elaborare la proposta di piano della prevenzione, che deve essere adottato dall'organo di indirizzo politico entro il 31 gennaio di ogni anno (articolo 1, co. 8, L. 190/2012);
- verificare l'efficace attuazione del piano e la sua idoneità (articolo 1, co. 10, lett. a));
- proporre modifiche al piano in caso di accertamenti di significative violazioni o di mutamenti dell'organizzazione (articolo 1, co. 10, lett. b);
- coordinare le azioni in risposta alla valutazione del rischio di corruzione;
- definire le procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione (articolo 1, co. 8, l. 190/2012);
- individuare, con il supporto dei Referenti della prevenzione della corruzione, il personale da inserire nei percorsi di formazione sui temi dell'etica e della legalità (articolo 1, co. 10, lett. c));
- pubblicare, entro il 15 dicembre di ogni anno, sul sito web dell'amministrazione, anche sulla base delle indicazioni provenienti dall'ANAC, una relazione recante i risultati dell'attività svolta;
- riferire della propria attività all'organo di indirizzo politico ogni qual volta esso ne faccia richiesta;
- vigilare, anche attraverso i Referenti, sul rispetto dei Codici di comportamento dei dipendenti;
- verificare l'effettuazione del monitoraggio sul rispetto dei tempi dei procedimenti amministrativi da parte dei responsabili dei singoli procedimenti.

Il responsabile inoltre:

- ove, nello svolgimento della sua attività riscontri dei fatti, che possono presentare una rilevanza disciplinare, informa l'ufficio procedimenti disciplinari affinché possa essere avviata con tempestività l'azione disciplinare;
- nel caso in cui riscontri fatti che possono dar luogo a responsabilità amministrativa, presenta tempestiva denuncia alla competente procura della Corte dei conti affinché venga accertato l'eventuale danno erariale;
- nel caso in cui venga a conoscenza di fatti che costituiscano notizia di reato procede a denunciarne l'esistenza alla Procura della Repubblica o a un ufficiale di polizia giudiziaria con le modalità previste dalla legge (articolo 331 c.p.p) e ne dà tempestiva notizia all'ANAC.

La legislazione delegata di attuazione delle disposizioni previste dalla legge 190/2012 introduce

ulteriori compiti per il responsabile della Prevenzione della Corruzione:

- il D.lgs. 39/2013 ha attribuito al RPCT compiti di vigilanza sul rispetto delle norme in materia di inconfiribilità e incompatibilità (art. 15). Nello svolgimento di tale attività di vigilanza il Responsabile, ove ne abbia contezza, deve contestare all'interessato l'esistenza o l'insorgere di situazioni di inconfiribilità o incompatibilità e provvedere a segnalare casi di possibile violazione delle disposizioni di cui al D.lgs. 39/2013 all'ANAC, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato ai fini dell'esercizio delle funzioni di cui alla legge 20 luglio 2004, n. 215, nonché alla Corte dei conti, per l'accertamento di eventuali responsabilità amministrative;
- l'art. 15 del Dpr 62 del 2013 recante Codice di comportamento dei pubblici dipendenti dispone che *“Il responsabile cura la diffusione della conoscenza dei codici di comportamento nell'amministrazione, il monitoraggio annuale sulla loro attuazione, ai sensi dell'articolo 54, comma 7, del decreto legislativo n. 165 del 2001, la pubblicazione sul sito istituzionale e della comunicazione all'Autorità nazionale anticorruzione, di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 6 novembre 2012, n. 190, dei risultati del monitoraggio.”*
- segnalare all'organo di indirizzo politico, all'Organismo indipendente di valutazione (OIV), all'Autorità nazionale anticorruzione i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione
- facoltà di chiedere agli uffici della propria amministrazione informazioni sull'esito delle istanze di accesso civico di cui all'art.5 del D.lgs. 33/2013, nonché adottare i dovuti provvedimenti decisionali per i casi di riesame.

Per l'adempimento dei compiti previsti dalla legge 190/2012 sopra elencati, il Responsabile può in ogni momento:

- chiedere informative ai Referenti della prevenzione della Corruzione circa fatti o situazioni avvenute presso la specifica struttura organizzativa;
- verificare e chiedere delucidazioni per iscritto e verbalmente a tutti i dipendenti su comportamenti che possono integrare anche solo potenzialmente corruzione e illegalità;
- richiedere ai dipendenti che hanno istruito un procedimento di fornire motivazioni per iscritto circa le circostanze di fatto e di diritto che sottendono all'adozione del provvedimento finale

### **2.2.1 Le responsabilità del “Responsabile della prevenzione della Corruzione e della Trasparenza”**

Il comma 8 dell'articolo 1 della legge n. 190/2012 configura una responsabilità dirigenziale nel caso di mancata predisposizione del Piano e di mancata adozione delle procedure per la selezione e la formazione dei dipendenti da parte del Responsabile della prevenzione della corruzione.

Il comma 12 del medesimo articolo 1 prevede inoltre una forma più generale di responsabilità ai sensi dell'articolo 21 del D. Lgs. n. 165/2001 (responsabilità dirigenziale), disciplinare e amministrativa (per danno erariale e per danno all'immagine della PA), che si realizza nel caso in cui venga commesso, all'interno dell'apparato ministeriale, un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, a meno che il responsabile della prevenzione della corruzione non provi:

- a) di aver predisposto, prima della commissione del fatto, il Piano e di aver adottato le procedure per la selezione e la formazione dei dipendenti sulla scorta di quanto prescrivono i commi 9 e 10;
- b) di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del Piano.

In sintesi, la tempestiva adozione del Piano e delle procedure di selezione e formazione del personale dipendente costituiscono il fondamento su cui si baserebbe l'eventuale prova contraria a cui è tenuto il soggetto nominato responsabile al fine di evitare di rispondere:

- ai sensi dell'articolo 21 del D. Lgs. n. 165/2001 (responsabilità dirigenziale);
- sul piano disciplinare;
- per danno erariale;
- per danno all'immagine della PA

La sanzione prevista nel caso in cui venga commesso l'illecito non può essere inferiore alla sospensione del servizio con privazione della retribuzione da un minimo di un mese a un massimo di sei mesi.

Si può ben comprendere, quindi, come le possibili conseguenze in caso di mancata attuazione degli adempimenti sub a) e b) siano alquanto consistenti per il Responsabile, sul quale parrebbe incombere una sorta di responsabilità oggettiva - nascente dalla sua posizione di garanzia e collegata con quella dei dirigenti e dei responsabili di Struttura che con lo stesso hanno l'obbligo di collaborare - per il solo fatto che all'interno dell'amministrazione sia stato commesso un reato di corruzione, che costringe lo stesso a dover provare non solo di aver ottemperato agli obblighi come sopra enunciati, ma anche di aver vigilato.

Il comma 14 afferma la responsabilità del Responsabile ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, e successive modificazioni, nonché, per omesso controllo, sul piano disciplinare anche nel caso di ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal piano, salvo che provi di aver comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità e di aver vigilato sull'osservanza del Piano.

È esclusa la responsabilità del responsabile della prevenzione ove l'inadempimento degli obblighi summenzionati di cui al comma 1, dell'articolo 46, sia "*dipeso da causa a lui non imputabile*".

### 2.3 I referenti della prevenzione della corruzione

Le linee guida individuano, al fine di agevolare il RPCT, i dirigenti di ambito territoriale quali referenti del RPCT.

I referenti sono chiamati a concorrere, insieme al Responsabile della prevenzione della corruzione, alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e controllarne il rispetto da parte dei dipendenti dell'ufficio loro preposti, a fornire le informazioni richieste per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione e a formulare specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio medesimo e al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell'ufficio a cui sono preposti.

Fermo restando la piena responsabilità del Responsabile per la prevenzione della corruzione per gli adempimenti che gli competono, ai sensi della normativa vigente, i Referenti per la prevenzione della corruzione, per l'area di rispettiva competenza:

- sono tenuti al rispetto degli obblighi previsti dalla legge anticorruzione e successivi provvedimenti attuativi;
- svolgono attività informativa nei confronti del responsabile affinché questi abbia elementi e riscontri sull'intera attività;
- coadiuvano il Responsabile per la prevenzione della corruzione nel monitoraggio del rispetto delle previsioni del piano da parte delle strutture e dei dirigenti di afferenza;
- segnalano al Responsabile per la prevenzione della corruzione ogni esigenza di modifica del piano, in caso di accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero di intervenuti

mutamenti nell'operare delle strutture di afferenza;

- osservano le misure contenute nel PTPCT (articolo 1, co.14, L. 190/2012).

Il PTPCT si lega, inoltre, al Piano della Performance dell'Ufficio Scolastico Regionale, tramite l'assegnazione di obiettivi dirigenziali coordinati alle attività di prevenzione della corruzione, sia per i Referenti, sia per il Dirigente dell'Ufficio II, che ha responsabilità istruttoria e di coordinamento per quanto attiene l'aggiornamento del PTPCT.

I referenti del RPCT dell'USR Emilia Romagna sono riportati di seguito:

Ufficio di Ambito Territoriale	Nominativo Referente	Indirizzo di posta elettronica
Bologna	Giuseppe Antonio Panzardi	giuseppeantonio.panzardi.bo@istruzione.it
Ferrara	Veronica Tomaselli	<a href="mailto:veronica.tomaselli@istruzione.it">veronica.tomaselli@istruzione.it</a>
Forlì-Cesena e Rimini	Mario Maria Nanni	mariomaria.nanni@istruzione.it
Modena	Silvia Menabue	silvia.menabue.mo@istruzione.it
Parma e Piacenza	Maurizio Bocedi	maurizio.bocedi@istruzione.it
Ravenna	Paolo Davoli	paolo.davoli3@istruzione.it
Reggio Emilia	Paolo Bernardi	paolo.bernardi5@istruzione.it

Per quanto attiene ai compiti, il Referente del RPCT:

- supporta il RPCT nella definizione delle metodologie di identificazione, valutazione, gestione e monitoraggio dei rischi, nonché nei controlli;
- collabora all'individuazione delle attività maggiormente esposte a rischio corruzione;
- individua gli strumenti per mitigare l'esposizione a rischio corruzione e ne cura la successiva attuazione;
- assicura il miglioramento continuo dei presidi di controllo in essere, adottando azioni di efficientamento a parità di controlli;
- segnala tempestivamente il manifestarsi di nuovi rischi;
- facilita i flussi informativi nei confronti del RPCT da /verso le istituzioni scolastiche;
- attesta periodicamente il recepimento e il rispetto delle misure previste dal PTPCT;
- sensibilizza le istituzioni scolastiche nell'applicazione delle disposizioni del PTPCT;
- opera con il RPCT per esigenze formative nei confronti del personale delle istituzioni scolastiche.

## 2.4 I dirigenti scolastici

Lo sviluppo e l'applicazione delle misure di prevenzione della corruzione sono il risultato di un'azione sinergica e combinata dei singoli dirigenti scolastici e del responsabile della prevenzione, secondo un processo bottom-up in sede di formulazione delle proposte e top-down per la successiva fase di verifica ed applicazione.

Già da questa affermazione si comprende l'importanza del coinvolgimento dei dirigenti scolastici nell'attuazione della strategia di prevenzione per l'individuazione dei settori maggiormente esposti al rischio corruzione, ma anche per il monitoraggio e l'attuazione delle attività connesse e presupposte alla redazione del presente Piano.

Tutti i dirigenti scolastici, con riferimento alla singola istituzione scolastica, anche attraverso la partecipazione alle conferenze di servizio appositamente convocate dal RPCT:

- partecipano al processo di gestione del rischio;
- verificano che siano rispettate dai propri preposti le misure necessarie alla prevenzione degli illeciti nell'amministrazione;
- rispettano e fanno rispettare le prescrizioni contenute nel PTPCT;
- osservano le misure contenute nel PTPCT (articolo 1, comma 14, della l. n. 190 del 2012).

Tutti i dirigenti scolastici devono:

- monitorare le attività e garantire il rispetto dei tempi procedurali, costituente elemento sintomatico del corretto funzionamento amministrativo;
- segnalare, tempestivamente, qualsiasi altra anomalia accertata adottando, laddove possibile, le azioni necessarie per eliminarle oppure proponendole al Responsabile della prevenzione della corruzione o al Referente, ove non rientrino nella competenza dirigenziale;
- proporre al Responsabile della prevenzione della corruzione o al Referente per la prevenzione della corruzione, i dipendenti da inserire nei diversi corsi del programma di formazione "anticorruzione";
- segnalare al Responsabile della corruzione o al Referente ogni evento o dati utili per l'espletamento delle proprie funzioni;
- collaborare con il Referente della Prevenzione alla predisposizione della relazione annuale sui risultati del monitoraggio delle azioni;
- garantire il puntuale e corretto adempimento degli obblighi di trasparenza cui sono tenute le istituzioni scolastiche.

#### **2.4.1 Le Responsabilità dei dirigenti**

Le misure di prevenzione e contrasto alla corruzione previste nel P.T.P.C. devono essere rispettate da tutti i dipendenti dell'istituzione scolastica e, dunque, sia dal personale che dalla dirigenza che ne risponde in egual misura.

A tale previsione si aggiungono le disposizioni in materia di responsabilità disciplinare previste per il mancato rispetto delle disposizioni contenute nel PTPCT illustrate con riferimento alle responsabilità dei dipendenti del comparto scuola.

#### **2.5 Tutti i dipendenti delle istituzioni scolastiche**

Nonostante la previsione normativa concentri la responsabilità per il verificarsi di fenomeni corruttivi (articolo 1, comma 12, l. n. 190) in capo al responsabile e ai referenti per la prevenzione, tutti i dipendenti delle istituzioni scolastiche mantengono, ciascuno, il personale livello di responsabilità in relazione ai compiti effettivamente svolti. Inoltre, al fine di realizzare la prevenzione, l'attività del responsabile deve essere strettamente collegata e coordinata con quella di tutti i soggetti presenti nell'organizzazione dell'amministrazione.

Compete, pertanto, a tutti i dipendenti delle istituzioni scolastiche, ivi compreso quello con qualifica dirigenziale, con rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato e determinato, a tempo pieno e a tempo parziale, nonché il personale comandato, partecipare al processo di gestione del rischio e all'implementazione della strategia di prevenzione prevista dal presente Piano.

Il comma 14 dell'articolo 1 della legge n. 190/2012 afferma che anche in capo a ciascun dipendente vige il dovere di rispettare le misure di prevenzione previste dal Piano; in caso di violazione si profilerebbe per quest'ultimo l'illecito disciplinare; ciò, in particolare, è strettamente legato all'obbligo di rispettare il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici (d.P.R. n. 62/2013).

Tutti i dipendenti sono tenuti:

- alla conoscenza del piano di prevenzione della corruzione a seguito della pubblicazione sul sito istituzionale nonché alla sua osservanza ed altresì a provvedere, per quanto di competenza, alla sua esecuzione;
- alla conoscenza ed all'osservanza del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici di cui al DPR n. 62/2013 al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni corruttivi, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità, buona condotta e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico;
- a compilare apposita dichiarazione al fine di rendere note le possibili situazioni di conflitto d'interesse. In ogni caso, al loro sorgere, le situazioni di conflitto di interesse dovranno essere rese immediatamente note con dichiarazione scritta al Dirigente scolastico responsabile o per i dirigenti al Direttore generale;
- al rispetto degli obblighi di astensione di cui all'articolo 6 bis, L. 241/1990 e articolo 6, commi 2 e 7 del Codice di comportamento;
- ad assicurare la propria collaborazione al Responsabile della prevenzione della corruzione ed ai Referenti per la prevenzione della corruzione segnalando le eventuali difficoltà incontrate nell'adempimento delle prescrizioni contenute nel PTPCT e attraverso il diretto riscontro di ulteriori situazioni di rischio non specificatamente disciplinate dal PTPCT;
- a segnalare al proprio superiore gerarchico eventuali situazioni di illecito nell'amministrazione di cui siano venuti a conoscenza, fermo restando l'obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti o segnalare al proprio superiore gerarchico condotte che presume illecite, di cui siano venuti a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro. In ogni caso risultano valide le misure previste dal presente piano e le forme di tutela di cui all'articolo 54-bis, D.Lgs. 165/2001 e s.m.i.;
- laddove i dipendenti svolgano attività ad alto rischio di corruzione, a relazionare, tempestivamente al proprio dirigente in merito ad ogni eventuale anomalia riscontrata ed, altresì, al rispetto dei tempi procedurali.

### 2.5.1 La responsabilità dei dipendenti

Ai sensi dell'articolo 1, commi 14 e 44, legge 190/12, l'eventuale violazione da parte dei dipendenti (ivi compreso il personale dirigenziale) delle disposizioni dei Codici di comportamento o delle misure previste dal presente piano per la prevenzione della corruzione costituisce illecito disciplinare, fermo restando le ipotesi in cui la suddetta violazione dia luogo anche a responsabilità penale, civile, amministrativa e contabile.

In particolare, il comma 44 novella il disposto dell'articolo 54 del D.lgs. 65 prevedendo al comma 3 che *“La violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione del Piano di prevenzione della corruzione, è fonte di responsabilità disciplinare”*.

Il DPR 62/2012 relativo a *“Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165”* prevede all'articolo 8 rubricato *“Prevenzione della corruzione”* che *“[...] il dipendente rispetta le prescrizioni contenute nel piano per la prevenzione della corruzione”*.

### 2.6 I collaboratori e consulenti a qualsiasi titolo dell'amministrazione scolastica

I collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, nonché i collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di lavori, beni o servizi sono tenuti ad osservare le misure contenute nel presente P.T.P.C.T. e a segnalare le situazioni di illecito (articolo 8 Codice di comportamento generale).

## 2.6.1 La responsabilità dei collaboratori e consulenti a qualsiasi titolo

Ai fini dell'applicabilità delle disposizioni contenute nel Codice di comportamento generale sono considerati dipendenti dell'amministrazione scolastica anche i collaboratori e i consulenti a qualsiasi titolo dell'amministrazione.

I collaboratori e i consulenti a qualsiasi titolo dell'amministrazione rispondono, conseguentemente, al pari degli altri dipendenti delle istituzioni scolastiche per la mancata osservanza delle prescrizioni previste dal Piano.

## 3. L'OGGETTO E IL CONTESTO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

### 3.1 La Legge 190/2012

La lotta al fenomeno della corruzione è divenuta nel corso dell'ultimo decennio una delle principali priorità a livello internazionale, con particolare riguardo alla corruzione nella Pubblica Amministrazione. Ciò che rileva è che, in realtà, il fenomeno corruttivo in Italia presenta preoccupanti elementi di crescita.

Al fine di dare una risposta al Paese ed un segnale positivo nella lotta contro la corruzione, il 6 novembre 2012 il Parlamento Italiano ha approvato, dopo un lungo iter parlamentare, la legge n. 190 recante "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e della illegalità nella Pubblica Amministrazione*", la quale rappresenta un primo e importante intervento dedicato alla prevenzione della corruzione nell'azione amministrativa e alla cura dell'integrità nell'attività della Pubblica amministrazione.

In particolare, l'approvazione della legge 190/2012 risponde a due esigenze fondamentali: da una parte la lotta contro un fenomeno inafferrabile e inconoscibile nelle sue reali dimensioni e secondariamente il rispetto degli impegni che l'Italia ha assunto a livello internazionale negli ultimi anni.

La legge n. 190 del 6 Novembre 2012, la cosiddetta "Legge Anticorruzione", ha introdotto per la prima volta nel nostro paese un sistema organico di prevenzione della corruzione e dell'illegalità all'interno della Pubblica Amministrazione, la cui strategia d'implementazione si articola su due livelli:

- a livello nazionale, nell'adozione del PNA (Piano nazionale anticorruzione) che fissa i principi generali in materia di prevenzione della corruzione e dell'illegalità nelle pubbliche amministrazioni, fornendo le linee guida per l'attuazione delle politiche di prevenzione all'interno dell'Amministrazione e, quindi, per l'individuazione di specifiche misure di contrasto da attuare in modo uniforme su tutto il territorio nazionale;
- a livello di ciascuna amministrazione, nell'adozione del Piano Triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT).

### 3.2 Il concetto di corruzione nella disciplina della Legge 190/2012

La legge 190/2012 non contiene una definizione di corruzione che viene data per presupposta; riprendendo quanto previsto dalla circolare del Dipartimento della Funzione pubblica n. 1 del 25/01/2013 il concetto deve essere inteso come comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati.

Le situazioni rilevanti sono, quindi, evidentemente più ampie della fattispecie penalistica, che, come noto, è disciplinata negli artt. 318, 319, 319 ter c.p., e sono tali da comprendere non solo

l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati dal Titolo II Capo I del codice penale, ma anche le situazioni in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite sia che tale azione abbia avuto successo, sia che rimanga a livello di tentativo.

Si tratta, in sostanza, di tutte quelle situazioni in cui, pur non verificandosi una situazione penalmente perseguibile, si realizzi una distorsione dell'azione amministrativa dovuta all'uso a fini privati delle funzioni pubbliche attribuite in violazione dei principi di trasparenza e imparzialità cui l'azione amministrativa deve ispirarsi.

### **La nozione di corruzione e di *malagestio* nel PNA**

Nel PNA 2015 (Determinazione ANAC n. 12/2015), oltre alla nozione di corruzione in senso stretto, è riportata anche quella di corruzione in senso ampio, ovvero la definizione del fenomeno coincidente con la "maladministration" o "malagestio", intesa come assunzione di decisioni (di assetto di interessi a conclusione di procedimenti, di determinazioni di fasi interne a singoli procedimenti, di gestione di risorse pubbliche) devianti rispetto alla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari. Occorre, cioè, avere riguardo ad atti e comportamenti che, anche se non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell'interesse pubblico e pregiudicano l'affidamento dei cittadini nell'imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse.

### **3.3 Il contesto normativo di riferimento**

Il quadro normativo definisce il complesso delle regole che devono essere seguite nel corso della stesura del PTPCT.

Di seguito si riporta un elenco non esaustivo dei principali provvedimenti normativi esaminati nel corso dell'aggiornamento del PTPCT, costituiti da:

- legge 6 novembre 2012, n. 190, "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*", pubblicata sulla Gazzetta ufficiale n. 265 del 13 novembre 2012;
- Piano Nazionale Anticorruzione 2019 con relativi allegati adottato dall'A.N.A.C. con delibera 1064 del 13 novembre 2019;
- decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, "*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*", così come modificato dal D.lgs 97/2016;
- decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, "*Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190*";
- decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, "*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*";
- d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, intitolato "*Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*";
- decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 "*Codice dei contratti pubblici*";

- Legge 179/2017 “Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato”;

- Legge 9 gennaio 2019, n. 3 “Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici”;

I contenuti della normativa nazionale evidenziano una forte coerenza in termini di impianto con quelle che sono le strategie indicate dalle istituzioni internazionali, come risulta evidenziato nell'ambito nel rapporto elaborato dall'O.E.C.D. sulla situazione dell'Italia.

Relativamente alle istituzioni scolastiche, ancorché non sempre espressamente esplicitato, indicazioni specifiche sono contenute nelle guida dell'ANAC, tra cui:

- “Linee guida sull'applicazione alle istituzioni scolastiche delle disposizioni di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190 e al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33”, di cui alla delibera ANAC n. 430 del 13 aprile 2016.

- Delibera n. 831 del 3 agosto 2016 - *Determinazione di approvazione definitiva del Piano Nazionale Anticorruzione 2016*, che rimane in vigore per le Istituzioni scolastiche come richiamato espressamente dal PNA 2019

- “Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 co. 2 del D.Lgs 33/2013” - delibera ANAC n. 1309 del 28 dicembre 2016;

- “Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs.33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016” di cui alla delibera ANAC n. 1310 del 28 dicembre 2016.

-“Linee guida recanti indicazioni sull'attuazione dell'art. 14 del decreto legislativo n. 33/2013, recante: «Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di Governo e i titolari di incarichi dirigenziali», come modificato dall'art. 13 del decreto legislativo 97/2016” di cui alla delibera ANAC n. 241 del 08/03/2017 modificata da delibera 382 del 12 aprile 2017.

- Circolare n. 2/2017 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione avente ad oggetto: “Attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato (c.d. FOIA)”.

- Circolare n.1/2019 del Ministro per la pubblica amministrazione avente ad oggetto: “Attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato (c.d. FOIA)”.

- Delibera ANAC n. 213 del 4 marzo 2020 “Attestazioni OIV, o strutture con funzioni analoghe, sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione al 31 marzo 2020 e attività di vigilanza dell'Autorità”.

- Comunicato del Presidente del 9 aprile 2020 “Indicazioni in merito all'attuazione delle misure di trasparenza di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190, e al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, nella fase dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 e all'attività di vigilanza e consultiva dell'ANAC”.

- Delibera ANAC numero 312 del 09 aprile 2020 “Prime indicazioni in merito all'incidenza delle misure di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 sullo svolgimento delle procedure di evidenza pubblica di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 e s.m.i. e sull'esecuzione delle relative prestazioni

## 4 LA GESTIONE DEL RISCHIO

In riferimento alla progettazione e attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo, occorre evidenziare che l'ANAC ha ritenuto di sviluppare ed aggiornare nel PNA 2019, pur in continuità con i precedenti PNA, le indicazioni metodologiche, che sono confluite nell'Allegato 1) al suddetto PNA.

Tale allegato costituisce il riferimento metodologico da seguire nella predisposizione del PTPCT per la parte relativa alla gestione del rischio corruttivo, in quanto aggiorna, integra e sostituisce le indicazioni metodologiche contenute nel PNA 2013 e successivi aggiornamenti.

L'obiettivo è che il sistema miri ad una effettiva riduzione del rischio di corruzione. A tal fine, il processo di gestione del rischio non deve essere attuato in modo formalistico, secondo una logica di mero adempimento, bensì progettato e realizzato in modo sostanziale, ossia calibrato sulle specificità del contesto esterno ed interno di ciascuna amministrazione.

Tuttavia, nell'allegato suddetto si prevede che, qualora il PTPCT sia stato predisposto utilizzando l'allegato 5 al PNA 2013, il nuovo approccio valutativo, centrato su un mix di tecniche quantitative e qualitative, potrà essere applicato in modo graduale, in ogni caso non oltre l'adozione del PTPC 2021-2023, al fine di migliorare progressivamente e continuativamente l'entità e/o la profondità dell'analisi del contesto, in particolare nella rilevazione e analisi dei processi, nonché nella valutazione e nel trattamento del rischio.

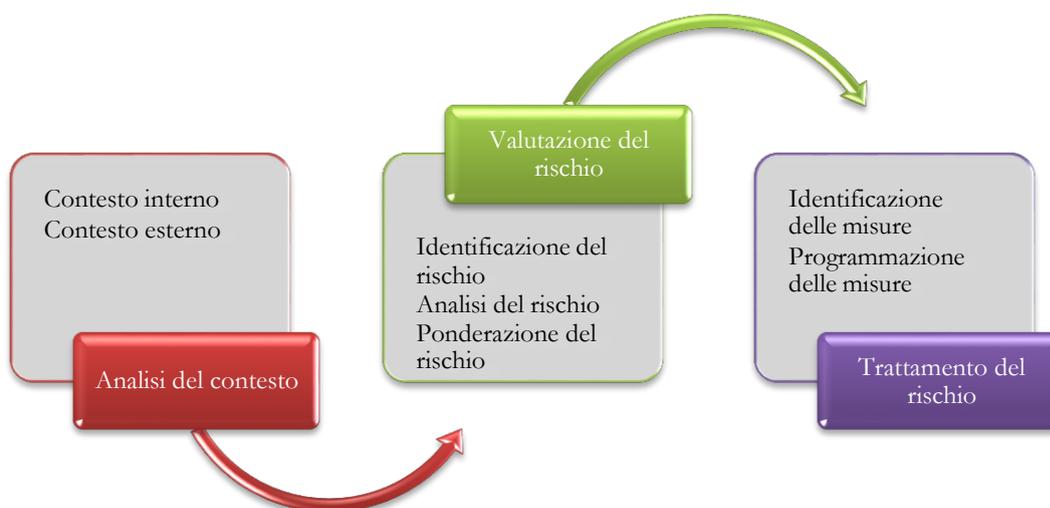
Resta fermo che la strategia della prevenzione della corruzione si fonda sulla progettazione, realizzazione e sviluppo di un sistema di gestione del rischio di corruzione operante a livello di singola amministrazione, nel rispetto delle previsioni normative (Legge 190/2012) e degli indirizzi forniti dal Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) e relativi aggiornamenti, da ultimo PNA 2019.

Il PNA non impone uno specifico metodo di gestione del rischio, ma lascia le amministrazioni libere di individuare metodologie atte a garantire lo sviluppo progressivo dell'intero complesso sistema di prevenzione.

#### 4.1 La gestione del rischio: processo e approccio metodologico

Il percorso metodologico seguito nella gestione del rischio è quello indicato nel PNA, adattato alle esigenze e alla specificità delle istituzioni scolastiche. Nel suo complesso, il processo di gestione del rischio è pensato, raffigurato e comunicato, in forma di "ciclo di gestione del rischio", così da evidenziare le necessarie caratteristiche evolutive del sistema e, quindi, l'orientamento al suo miglioramento continuo.

Il processo di gestione del rischio si compone di tre macro fasi, seguite nella predisposizione dell'aggiornamento del presente Piano:



L'intero processo presuppone la partecipazione attiva della comunità scolastica ai fini dell'analisi di contesto, dell'identificazione dei rischi, dell'individuazione delle misure, della formulazione di nuove proposte da inserire nel PTPCT regionale in relazione alle diverse specificità del territorio di riferimento.

Inoltre, ai fini della migliore predisposizione delle misure organizzative di prevenzione della corruzione, referenti e i dirigenti scolastici tengono conto anche delle analisi svolte e dei documenti prodotti dagli organi di controllo, a partire da quelli dei revisori dei conti.

## 4.2 L'Analisi e la definizione del contesto

Gli aggiornamenti al PNA hanno come fine prioritario il miglioramento della qualità dei Piani anticorruzione delle amministrazioni pubbliche, fornendo indicazioni specifiche volte ad apportare correzioni per migliorare progressivamente l'efficacia complessiva dell'impianto.

Nel PNA, l'Autorità ha stabilito che la prima e indispensabile fase del processo di gestione del rischio è quella relativa all'analisi del contesto, attraverso la quale ottenere le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'amministrazione per via delle specificità dell'ambiente in cui essa opera in termini di strutture territoriali e di dinamiche sociali, economiche e culturali, o per via delle caratteristiche organizzative interne.

### Contesto esterno

L'analisi del **contesto esterno** ha l'obiettivo di evidenziare le caratteristiche dell'ambiente nel quale l'amministrazione scolastica opera con riferimento, ad esempio, a variabili culturali, criminologiche, sociali ed economiche che nel territorio possano fornire il verificarsi di fenomeni corruttivi al proprio interno.

Al fine di acquisire i dati rilevanti per la valutazione e il trattamento del rischio corruttivo, l'analisi del contesto esterno è stata effettuata considerando il territorio sotto diversi aspetti: demografico, economico (occupazione e tessuto produttivo), criminologico e sociale

Dal punto di vista territoriale l'Emilia Romagna è tra le regioni italiane più vaste (sono circa 300 i chilometri di distanza da un capo all'altro della regione), tra le più popolate (con oltre 4 milioni di abitanti) e con un elevato tasso di occupazione. Al primo gennaio 2020 risultavano iscritte nelle anagrafi comunali dell'Emilia-Romagna 4.474.292 persone, 2.807 in più rispetto ai 4.471.485 residenti al primo gennaio 2019, con un incremento dello 0,06%. Tali dati confermano un trend di crescita in Emilia-Romagna, in controtendenza rispetto all'intero territorio nazionale dove le stime Istat indicano una prosecuzione della diminuzione iniziata nel 2015 e una perdita di circa 116 mila residenti nel corso del 2019.

**Tab. 1 - Popolazione residente per Province e Grandi classi di età - Emilia-Romagna-1 Gennaio 2020**

Province	0-14 anni	15-64 anni	oltre 65 anni	Totale
Piacenza	36.208	179.867	71.716	287.791
Parma	59.879	289.093	105.424	454.396
Reggio Emilia	75.126	341.508	116.173	532.807
Modena	96.402	449.304	162.640	708.346
Bologna	128.934	641.937	249.004	1.019.875
Ferrara	37.389	210.896	97.218	345.503
Ravenna	48.558	242.028	99.394	389.980
Forlì-Cesena	51.154	247.332	96.631	395.117
Rimini	44.326	217.325	78.826	340.477
Emilia-Romagna	577.976	2.819.290	1.077.026	4.474.292

Fonte: Regione Emilia-Romagna - [https://statistica.regione.emilia-romagna.it/documentazione/publicazioni/documenti\\_catalogati/report-popolazione-residente-emilia-romagna-2020](https://statistica.regione.emilia-romagna.it/documentazione/publicazioni/documenti_catalogati/report-popolazione-residente-emilia-romagna-2020)

Esaminando lo scenario occupazionale è innegabile come la crisi innescata dalla pandemia legata al Covid-19 abbia colpito l'economia dell'Emilia-Romagna che attraversava già una fase di rallentamento. Secondo il rapporto della Banca d'Italia nel secondo trimestre del 2020<sup>1</sup>, il mercato del lavoro in Emilia-Romagna, rispetto allo stesso periodo del 2019, ha particolarmente risentito degli effetti della quarantena. Gli occupati in Emilia-Romagna sono diminuiti di -68.000 unità ed i disoccupati di -8.000. In conseguenza di questa dinamica, nel secondo trimestre del 2020 risultano occupate 1.988.000 persone mentre quelle in cerca di occupazione sono 96.000. Il tasso di disoccupazione si attesta al 4,6% ed il tasso di occupazione al 68,7% , dati comunque confortanti se si considera la media nazionale che vede il tasso di disoccupazione pari al 7,7% e il tasso di occupazione è 57,5%.

La riduzione dei livelli di attività ha coinvolto tutti i settori. Nell'industria la flessione ha interessato i principali comparti di specializzazione regionale e ha riguardato sia le vendite interne sia quelle sui mercati esteri; soltanto le imprese alimentari e farmaceutiche hanno registrato una dinamica migliore, sostenuta anche dalle esportazioni. Nel terziario la diminuzione dei volumi di attività è stata più marcata per il commercio di beni non alimentari e per i servizi di alloggio e ristorazione; questi ultimi hanno risentito della forte riduzione delle presenze turistiche. A livello di tessuto produttivo, dall'indagine straordinaria sulle imprese condotta dalla Banca d'Italia sugli effetti del *lockdown* è emerso un calo del fatturato nel primo semestre del 2020: il 69% delle imprese stima una riduzione delle vendite di almeno il 15%. È inoltre emersa una significativa revisione al ribasso dei piani di investimento. In Emilia-Romagna, anche l'export, in aumento nel 2019 per il decimo anno consecutivo, ha subito una forte flessione già nel primo trimestre del 2020 (-2,4%).

Dal punto di vista criminologico, secondo l'Elaborazione Regione Emilia-Romagna su dati SDI del Ministero dell'Interno<sup>2</sup> appare evidente come la spiccata attitudine imprenditoriale della regione abbia attirato pian piano l'attenzione della criminalità organizzata, sia autoctona che straniera. Si rilevano anzitutto organizzazioni criminali dedite ad inquinare il tessuto economico e sociale con immissioni di capitali di illecita provenienza attraverso l'aggiudicazione di appalti e commesse pubbliche, l'acquisizione di proprietà immobiliari e la rilevazione di attività commerciali, approfittando della contingente crisi finanziaria, che spazza la concorrenza della piccola e media impresa. Arricchiscono lo scenario anche il traffico di sostanze stupefacenti, l'edilizia pubblica e privata, il movimento terra e autotrasporti, lo smaltimento dei rifiuti e la gestione delle cave, l'usura, l'evasione fiscale e le false fatturazioni, il recupero crediti, la gestione e il controllo illegale del gioco d'azzardo, le estorsioni, l'intestazione fittizia di beni e il riciclaggio.

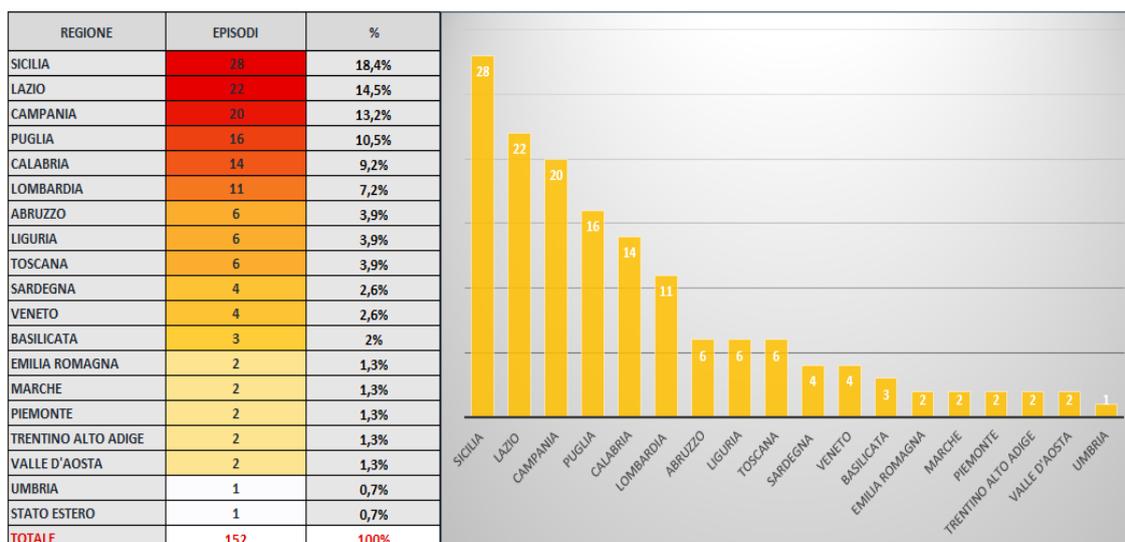
Interessante, ai fini di una migliore comprensione del fenomeno criminologico nella nostra regione, appare il rapporto dell'ANAC – “La corruzione in Italia 2016-2019, Numeri, luoghi e contropartite del malaffare”, secondo cui gli episodi di corruzione in Emilia Romagna nel trimestre 2016-2019 risultano pari al 1,3%.

---

<sup>1</sup> Fonte: L'economia dell'Emilia-Romagna curato da Banca d'Italia

<sup>2</sup> Fonte: secondo Elaborazione Regione Emilia-Romagna su dati SDI del Ministero dell'Interno

Tab. 2 –Episodi di corruzione 2016-2019



Fonte : ANAC, “La corruzione in Italia 2016-2019, Numeri, luoghi e contropartite del malaffare” (tab. 1).

Lo studio effettuato dall’ANAC forniscono una serie di informazioni, che valgono per tutte le regioni comprese l’Emilia Romagna :

- il settore più colpito è quello degli appalti pubblici, seguito da altri settori, quali concorsi, procedimenti amministrativi, concessioni edilizie, ecc... Rispetto all’area degli appalti, che comprende anche interventi di riqualificazione e manutenzione, le principali vicende corruttive hanno riguardato non tanto gli affidamenti diretti, nei quali l’esecutore viene scelto con maggiore discrezionalità, bensì proprio le procedure di gara e ciò lascia supporre una certa “raffinatezza criminale”, che adotta una strategia diversificata a seconda del valore dell’appalto. Per quelli di importo particolarmente elevato, prevalgono meccanismi di turnazione fra le aziende e cartelli veri e propri, mentre per le commesse di minore entità si assiste sempre di più al coinvolgimento e condizionamento dei livelli bassi dell’amministrazione (es. direttore lavori), per intervenire anche solo a livello di svolgimento dell’attività appaltata;
- i Comuni rientrano tra le amministrazioni maggiormente a rischio;
- la tipologia degli indagati si è spostata maggiormente sull’apparato burocratico (Dirigenti e Funzionari/Dipendenti). Pertanto, è necessario adottare adeguate misure organizzative (es. conflitto di interessi e rotazione).
- la contropartita principale della corruzione, anche se sempre più di modesto valore, rimane il denaro; tuttavia, si assiste ad un incremento di altri benefici, primo tra i quali la richiesta di assunzioni, seguiti da prestazioni professionali e piccoli favori come ad esempio giardinaggio, piccole ristrutturazioni.

La gestione dell’emergenza sanitaria da Covid-19 ha influito anche sul quadro criminologico del nostro paese. Secondo il Report sulla delittuosità in Italia 1-22 marzo 2020, redatto dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell’Interno, le misure che hanno portato ad una graduale limitazione della libertà di circolazione delle persone fisiche hanno ovviamente influito sull’andamento della delittuosità, che evidenzia, nel periodo di analisi compreso dal 1° al 22 marzo 2020, una netta diminuzione del trend sul territorio nazionale (-64,2%), registrandosi 146.762 delitti commessi nel 2019 e 52.596 nel 2020. Come si evidenzia dal grafico sottostante, le regioni che hanno riportato nel periodo 1° marzo - 22 marzo 2020, rispetto all’analogo periodo del 2019, una maggiore diminuzione percentuale dei reati commessi sono il Trentino Alto Adige (- 74,1%), la Lombardia (- 70%), le Marche (- 69,9%), la Toscana (- 68,2%), il Veneto (- 68%), **l’Emilia Romagna (- 67,3%)** e Sicilia con 421 a fronte di 957 (-56%).



Fonte: Report sulla delittuosità in Italia 1-22 marzo 2020 –Min. Interno

In controtendenza, secondo la fotografia del Sole 24 Ore<sup>3</sup> sui crimini commessi nei prime mesi in cui l'Italia è stata colpita dalla pandemia, l'aumento dei cosiddetti reati on line - furti di identità digitale, frodi informatiche, clonazioni di carte di credito e altre forme di reato online - si sono tradotte nei primi sei mesi del 2020 in una media di 52 denunce al giorno per crimini informatici.

Altro documento di utile considerazione, ai fini dell'analisi del contesto esterno è il "4° Rapporto annuale dell'ANAC sull'applicazione del *Whistleblowing*" del 2019<sup>4</sup>, dal quale più che dati "regionali" si possono trarre dati relativi alle categorie di lavoratori interessati e alle tipologie di illeciti. Nel 2019 a fronte dell'aumento delle segnalazioni provenienti dal Sud e dalle Isole e di una leggera flessione per quelle del Centro Italia, si sono registrati cali sulle segnalazioni delle amministrazioni del Nord. Nella maggior parte dei casi il *whistleblower* è un dipendente pubblico (55,3% delle segnalazioni), un lavoratore/collaboratore di una impresa fornitrice della Pubblica amministrazione (14,2%) o un dipendente di società controllate o partecipate (14%). I dirigenti sono poco più del 5%. Tra le tipologie di illeciti segnalati si conferma il primato degli appalti illegittimi (22,6%). In calo i casi di corruzione, cattiva amministrazione ed abuso di potere (passati dal 24,1% del 2018 al 18,7% del 2019). A seguire, concorsi illegittimi (12,3%), cattiva gestione delle risorse pubbliche o vicende di danno erariale (11,5%) e i conflitti di interessi (9%). In significativo aumento la voce "altre amministrazioni ed enti pubblici" (ministeri, enti previdenziali, autorità indipendenti, agenzie pubbliche, etc.), salite dal 17,6 al 27,7%.

Dato relativamente confortante a livello nazionale, se si considera che dal 2012 ad oggi l'Italia ha guadagnato ben 11 posti, arriva dalla classifica *Transparency* del 2020, in base alla quale l'Italia occupa il 52esimo posto su 180.

Dal punto di vista sociale, appare essenziale considerare il "capitale umano". In questa direzione l'ISTAT ha cercato di misurare il "senso civico dei cittadini" ossia quell'insieme di comportamenti e atteggiamenti che attengono al rispetto degli altri e delle regole di vita in una comunità. Nella tabella seguente l'atteggiamento della popolazione nei confronti della corruzione.

<sup>3</sup> <https://www.ilsole24ore.com/art/i-furti-e-rapine-crollano-il-virus-ma-piu-reati-web>

<sup>4</sup> Fonte: 4° Rapporto annuale sull'applicazione del whistleblowing – ANAC 2019

**Tab. 3 - Persone di 14 anni e più per atteggiamento nei confronti della corruzione per regione, ripartizione geografica, tipi di comuni. Anno 2016** (per 100 persone dello stesso territorio)

	<b>La corruzione è naturale e inevitabile (a)</b>	<b>Denunciare fatti di corruzione è inutile (a)</b>	<b>Denunciare fatti di corruzione è pericoloso (a)</b>
<b>REGIONI</b>			
Piemonte	30,2	39,9	70,0
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	26,3	38,0	67,8
Liguria	22,7	37,8	64,2
Lombardia	25,8	35,9	65,5
Trentino-Alto Adige	28,3	43,1	60,2
Bolzano/Bozen	29,5	45,2	54,4
Trento	27,1	41,0	65,8
Veneto	26,5	40,8	66,0
Friuli-Venezia Giulia	21,2	34,2	64,2
<b>Emilia-Romagna</b>	<b>28,6</b>	<b>36,3</b>	<b>64,5</b>
Toscana	21,6	29,9	60,0
Umbria	21,1	34,0	64,9
Marche	23,3	37,2	63,9
Lazio	24,0	34,9	53,5
Abruzzo	26,3	39,6	57,6
Molise	21,1	35,8	52,0
Campania	31,7	38,1	55,0
Puglia	24,3	31,6	55,0
Basilicata	28,6	35,3	55,9
Calabria	26	38,4	56
Sicilia	23,2	33,8	51,4
Sardegna	19,4	31,7	58,7
Italia	25,8	36,1	60,4
<b>RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE</b>			
Nord-Ovest	26,7	37,2	66,7
Nord-Est	26,9	38,6	64,7
Centro	23,0	33,6	57,7
Sud	27,9	36,2	55,3
Isole	22,3	33,2	53,2
Italia	25,8	36,1	60,4
<b>TIPI DI COMUNI</b>			
Comune centro dell'area metropolitana	25,6	32,1	56,9
Periferia dell'area metropolitana	28,4	39,3	63,5
Fino a 2.000 abitanti	26,8	40,3	66,3
Da 2.001 a 10.000 abitanti	25,9	38,2	61,8
Da 10.001 a 50.000 abitanti	24,3	35,1	60,1
50.001 abitanti e più	25,8	34,6	58,0
Italia	25,8	36,1	60,4

(a) molto/abbastanza d'accordo

Fonte: Indagine "Aspetti della vita quotidiana" Anno 2016 - Anni 2016-2018 Senso civico: atteggiamenti e comportamenti dei cittadini nella vita quotidiana, ISTAT, 2019 – TAVOLA 6.2. <https://www.istat.it/it/archivio/228659>

Nel Report Istat del 2017 “La Corruzione in Italia: il punto di vista delle famiglie” è riportata una serie di quesiti nell’indagine sulla sicurezza dei cittadini per studiare il fenomeno della corruzione.

Si stima che il 7,9% delle famiglie nel corso della vita sia stato coinvolto direttamente in eventi corruttivi quali richieste di denaro, favori, regali o altro in cambio di servizi o agevolazioni (2,7% negli ultimi 3 anni, 1,2% negli ultimi 12 mesi). Positivo il dato per la nostra regione che con il 3,5% si colloca, comunque, al di sotto della media nazionale.

Invece, per la rilevazione riguardante le “persone che hanno assistito nel loro ambiente di lavoro a scambi illeciti per regione e tipo di comune” l’Emilia Romagna (5,8%) rientra tra le regioni con i tassi più elevati. I settori di attività economica in cui più di frequente si assiste a questi scambi sono quelli delle intermediazioni monetarie e finanziarie (13,6%), sanità e altri servizi sociali (8,8%) e costruzioni (7,4%).

**Tab. 4 -PERSONE CHE HANNO ASSISTITO NEL LORO AMBIENTE DI LAVORO A SCAMBI ILLECITI PER REGIONE E TIPO DI COMUNE.** Anno 2016, per 100 persone che lavorano

<b>REGIONI</b>	
Piemonte	3,7
Valle d'Aosta - Vallée d'Aoste	3,3
Lombardia	5,5
Bolzano	2,9
Trento	4,8
Veneto	7,2
Friuli Venezia Giulia	3,6
Liguria	6,9
<b>Emilia Romagna</b>	<b>5,8</b>
Toscana	5,0
Umbria	2,7
Marche	4,0
Lazio	7,5
Abruzzo	3,2
Molise	3,3
Campania	4,8
Puglia	3,1
Basilicata	3,3
Calabria	3,7
Sicilia	2,3
Sardegna	5,9
<b>TIPI DI COMUNE</b>	
Comune centro dell'area metropolitana	7,9
Periferia dell'area metropolitana	4,2
Fino a 10.000 abitanti	3,8
Da 10.001 a 50.000 abitanti	4,9
50.001 abitanti e più	5,6
<b>Totale</b>	<b>5,0</b>

Fonte: ISTAT - PROSPETTO 9 “La Corruzione in Italia: il punto di vista delle famiglie ” (2017)

Nell’analisi del contesto esterno si è tenuto conto anche dei dati esaminati dal “Rapporto sul benessere equo e sostenibile in Italia” dell’Istat, che fornisce a livello regionale un chiaro quadro sull’evoluzione del benessere attraverso gli indici compositi elaborati per i 12 domini del Bes. Il suindicato Rapporto, edizione 2019, per l’Emilia Romagna riporta, come mostrato nella Figura 2, una variazione positiva nella maggior parte dei domini considerati.

## Andamento degli indici compositi tra l'ultimo anno disponibile e l'anno precedente per Emilia-Romagna, Nord e Italia. Anni 2017/2018 (b)

REGIONI E RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Salute	Istruzione e formazione	Occupazione	Qualità del lavoro	Reddito e disuguaglianza	Condizioni economiche minime	Relazioni sociali	Politica e istituzioni	Sicurezza (omicidi)	Sicurezza (reati predatori)	Soddisfazione per la vita	Paesaggio e patrimonio culturale	Ambiente	Innovazione, ricerca e creatività	Qualità dei servizi
	2018	2018	2018	2018	2017	2018	2018	2018	2018	2018	2018	2018	2018	2018	2017
Emilia-Romagna	+	+	+	+	+	+	-	+	+	+	+	+	+	+	+
Nord	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Italia	+	+	+	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+

(a) Per gli indici compositi di Reddito e disuguaglianza e Qualità dei servizi l'ultimo aggiornamento è riferito al 2017.

(b) Se la variazione tra i due anni è maggiore o uguale a +0,5 è considerata positiva (in verde), se è minore o uguale a -0,5 è considerata negativa (in rosso). Nell'intervallo (-0,5;+0,5) il valore è considerato stabile.

Fonte: ISTAT - Rapporto Bes 2019: il benessere equo e sostenibile in Italia. Schede regionali. [https://www.istat.it/it/files/2019/12/Bes\\_2019.pdf](https://www.istat.it/it/files/2019/12/Bes_2019.pdf)

Si ritiene necessario, infine, considerare per la valutazione del livello di benessere in generale la classifica del *Sole 24 Ore* del 2020 sulla qualità della vita nelle province italiane, che ha premiato le province emiliano-romagnole e che vede Bologna al primo posto, seguita da Parma all'ottavo, Modena al quindicesimo e Reggio Emilia al diciassettesimo.

Va rilevato che, in materia di anticorruzione, la Regione Emilia-Romagna ha adottato il Testo unico per la promozione della legalità e per la valorizzazione della cittadinanza e dell'economia responsabili” (legge regionale n. 18/2016), che prevede numerose e importanti misure di prevenzione e contrasto alla corruzione e di promozione della cultura della legalità, oltre che di contrasto ai fenomeni di infiltrazione della criminalità organizzata.

### Contesto interno

L'analisi del **contesto interno** è basata sulla rilevazione ed analisi dei processi organizzativi. Essa tiene in considerazione gli aspetti legati all'organizzazione e alla gestione operativa che influenzano la sensibilità della struttura a rischio di corruzione.

In particolare, le Istituzioni Scolastiche - che hanno autonomia didattica, organizzativa e di ricerca, sperimentazione e sviluppo, ai sensi del D.P.R. n. 275/1999 - predispongono il Piano triennale dell'offerta formativa (PTOF), un documento fondamentale, che deve essere coerente con gli obiettivi generali ed educativi dei diversi tipi e indirizzi di studio determinati a livello nazionale e, contemporaneamente, deve riflettere le esigenze del contesto culturale, sociale ed economico della realtà locale. Il PTOF è elaborato dal collegio dei docenti sulla base dell'Atto di indirizzo del dirigente scolastico ed è approvato dal consiglio di circolo o di istituto; viene consegnato agli alunni e alle famiglie all'atto dell'iscrizione. Negli istituti scolastici la direzione e la gestione sono tenute da vari organi, dei cui ruoli e funzioni si espone di seguito brevemente.

Il dirigente scolastico assicura la gestione unitaria dell'istituzione, ne ha la rappresentanza legale, è responsabile della gestione delle risorse finanziarie e strumentali, e dei risultati del servizio.

Il Direttore dei servizi generali e amministrativi (DSGA) sovrintende, con autonomia operativa, nell'ambito delle direttive impartite dal dirigente e degli obiettivi assegnati, ai servizi amministrativi e ai servizi generali dell'istruzione scolastica, coordinando il relativo personale.

Il Consiglio di circolo (nei circoli didattici delle scuole primarie) e Consiglio di istituto (negli istituti comprensivi e nelle scuole secondarie di secondo grado) sono formati da rappresentanti eletti del personale insegnante e non insegnante, dei genitori e, nelle scuole secondarie di secondo grado, degli alunni. Il dirigente scolastico è membro di diritto. Il presidente è eletto fra i rappresentanti dei genitori.

Il consiglio ha potere deliberante per quanto concerne l'organizzazione dell'attività della scuola e approva formalmente il PTOF.

Il collegio dei docenti è formato dagli insegnanti a tempo indeterminato e determinato di ciascun circolo didattico o istituto. È presieduto dal dirigente scolastico ed elabora il PTOF.

Il Consiglio di intersezione, di interclasse e di classe, rispettivamente per la scuola dell'infanzia, per la scuola primaria, per la scuola secondaria di primo e secondo grado, sono costituiti da docenti e rappresentanti dei genitori, nonché rappresentanti degli studenti nella scuola secondaria di secondo grado. Tali consigli, quando si riuniscono con la presenza dei genitori e, ove previsto, degli studenti, hanno il compito di agevolare i rapporti tra le varie componenti della comunità scolastica e di formulare al collegio dei docenti proposte in ordine all'azione educativa e didattica. Quando si riuniscono con la sola presenza dei docenti svolgono compiti di programmazione didattica e di valutazione periodica e finale degli alunni. Inoltre, presso ogni istituzione scolastica è istituito il Comitato per la valutazione dei docenti, ex art. 11 del d.lgs. n. 297/1994, novellato dal comma 129 dell'art. 1 della Legge 13 luglio 2015, n. 107, che ha il compito, tra l'altro, di individuare criteri per la "valorizzazione dei docenti".

E' inoltre importante dare conto della dimensione e varietà delle istituzioni scolastiche che rientrano nell'ambito del presente Piano. Le seguenti tabelle forniscono una serie di dati aggregati.

**Tab. 5 - Numero di istituzioni scolastiche. Scuola Statale. Emilia-Romagna. a.s. 2020/21**

Provincia	Normo dimensionate	Sottodimensionate	Totale
Bologna	112	0	112
Ferrara	40	0	40
Forlì- Cesena	54	1	55
Modena	83	5	88
Parma	53	2	55
Piacenza	34	0	34
Ravenna	44	0	44
Reggio Emilia	64	3	67
Rimini	37	2	39
<b>Totale</b>	<b>521</b>	<b>13</b>	<b>534</b>

Fonte: <https://www.istruzioneer.gov.it/dati/fact-sheet/>

**Tab. 6 - Istituzioni scolastiche per tipologia. SCUOLA STATALE. Emilia-Romagna. a.s. 2020/21**

Provincia	Direzioni didattiche	Istituti comprensivi	Scuole sec. I grado Autonome	Istituzioni scolastiche di secondo grado	CPIA	Totale
Bologna	4	73	0	32	3	112
Ferrara	0	25	0	14	1	40
Forlì-Cesena	7	25	4	18	1	55
Modena	5	48	4	30	1	88
Parma	2	33	0	19	1	55
Piacenza	6	15	3	9	1	34
Ravenna	0	28	0	15	1	44
Reggio Emilia	0	44	0	21	2	67
Rimini	3	20	2	13	1	39
<b>Totale</b>	<b>27</b>	<b>311</b>	<b>13</b>	<b>171</b>	<b>12</b>	<b>534</b>

Fonte: <https://www.istruzioneer.gov.it/dati/fact-sheet/>

**Tab. 7 - Dirigenti Scolastici - Emilia-Romagna a.s. 2020/21**

Provincia	Dirigenti Scolastici in servizio c/o istituzioni Scolastica	Dirigenti Scolastici in Posizione Speciale di Stato/Altro	Totali
Bologna	109	3	112
Ferrara	38	2	40
Forlì-Cesena	53	1	54
Modena	77	6	83
Parma	46	3	49
Piacenza	32	1	33
Ravenna	42	2	44
Reggio Emilia	57	7	64
Rimini	37	0	37
<b>Totale</b>	<b>491</b>	<b>25</b>	<b>516</b>

Fonte: <https://www.istruzioneer.gov.it/dati/fact-sheet/>

**Tab. 8 – Tipologia Posizione Speciale di Stato**

	<i>Estero</i>	<i>Università/ Assegno di ricerca</i>	<i>L.448/98</i>	<i>Incarico Dirigente Amm.vo/Tecnico</i>	<i>Altro</i>	<i>Totali</i>
<b>Totale</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>25</b>

Fonte: <https://www.istruzioneer.gov.it/dati/fact-sheet/>

**Tab.9 – Reggenze**

<b>TIOLOGIA REGGENZA</b>					<b>Totali</b>
<i>Provincia</i>	<i>Istituzioni Scolastiche normodimensionate vacanti</i>	<i>Istituzioni Scolastiche Sottodimensionate</i>	<i>Istituzioni scolastiche accantonate per contenziosi pendenti</i>	<i>Istituzioni Scolastiche con DS in Posizione Speciale di Stato/Altro</i>	
Bologna	0	0	0	3	3
Ferrara	0	0	0	2	2
Forlì-Cesena	0	1	0	1	2
Modena	0	5	0	6	11
Parma	0	2	4	3	9
Piacenza	1	0	0	1	2
Ravenna	0	0	0	2	2
Reggio Emilia	0	3	0	7	10
Rimini	0	2	0	0	2
<b>Totale</b>	<b>1</b>	<b>13</b>	<b>4</b>	<b>25</b>	<b>43</b>

Fonte: <https://www.istruzioneer.gov.it/dati/fact-sheet/>

Tab. 10 - Posti Comuni e di Sostegno del personale docente in Organico dell'autonomia. Emilia Romagna. Scuola Statale. a.s. 2020/21

Provincia	Posti Comuni [1]	Posti di sostegno [2]	Posti di sostegno in deroga	Totale
Bologna	10.221	1.296	985	12.502
Ferrara	3.429	498	427	4.354
Forlì	4.427	413	419	5.259
Modena	8.277	1.079	1.042	10.398
Parma	4.587	526	481	5.594
Piacenza	3.175	363	420	3.958
Ravenna	3.927	499	481	4.907
Reggio Emilia	5.643	832	748	7.223
Rimini	3.465	429	439	4.333
<b>Totale</b>	<b>47.151</b>	<b>5.935</b>	<b>5.442</b>	<b>58.528</b>

Fonte: USR Emilia Romagna <https://www.istruzioneer.gov.it/dati/fact-sheet/>

1-Comprensivi di posti derivanti da spezzoni

2 Non comprensivi di deroghe

Tab. 11 - Posti del personale ATA. Emilia Romagna in Organico di Fatto. Scuola Statale. a.s. 2020/21

Provincia	DSGA	Assistenti amm.vi	Ass. tecnici	Coll. Scol.	Add. alle Az. Agrarie	Guardar.	Inferm.	Cuochi	Totale
Bologna	112	705	160	2.019	9	0	0	0	3.005
Ferrara	40	269	118	771	2	0	0	0	1.200
Forlì-Cesena	54	352	101	1.048	2	3	1	3	1.564
Modena	83	620	196	1.751	10	0	0	0	2.660
Parma	53	403	97	1.053	6	4	1	8	1.625
Piacenza	34	250	65	697	1	0	0	0	1.047
Ravenna	44	303	123	826	5	0	0	0	1.301
Reggio Emilia	64	422	133	1.253	7	1	0	2	1.882
Rimini	37	254	56	787	0	0	0	0	1.134
<b>Totale</b>	<b>521</b>	<b>3.578</b>	<b>1.049</b>	<b>10.205</b>	<b>42</b>	<b>8</b>	<b>2</b>	<b>13</b>	<b>15.418</b>

Fonte: <https://www.istruzioneer.gov.it/dati/fact-sheet/>

Tab. 12 – Posti del personale docente e ATA in organico di fatto e di potenziamento. Scuola Statale. Emilia-Romagna. aa.ss. 2014/15, 2015/16, 2016/17, 2017/18, 2018/19, 2019/20 e 2020/21.

Anno Scolastico	Docenti Posti Comuni[1]	Docenti Posti di Sostegno [2]	Docenti Posti di Sostegno in deroga	Totale Personale Docente D (A+B+C)	Personale ATA	Totale D+E
	A	B	C		E	
A.s. 2014/15	41.902	5.892	1.243	49.037	13.677	62.714
A.s. 2015/16	45.882	6.325	1.622	53.829	13.864	67.693
A.s. 2016/17	46.161	5.841	2.188	54.190	14.176	68.366
A.s. 2017/18	46.461	5.870	3.226	55.557	14.320	69.877
A.s. 2018/19	46.816	5.870	3.395	56.081	14.576	70.657
A.s. 2019/20	47.201	5.870	4.349	57.420	14.778	72.198
A.s. 2020/21	47.151	5.935	5.442	58.528	15.418	73.946

Fonte: <https://www.istruzioneer.gov.it/dati/fact-sheet/>

Nell'ambito del ciclo di gestione del rischio, all'analisi di contesto interno è connessa la mappatura dei processi, che è un modo "razionale" di individuare e rappresentare tutte le attività dell'ente per fini diversi. Nei paragrafi che seguono si riportano, innanzitutto, le aree di rischio corruzione, indicate nel PNA 2019; in secondo luogo, i processi finora mappati, afferenti alle istituzioni scolastiche, con relativa valutazione dei rischi e individuazione delle misure di prevenzione o mitigazione dei rischi.

### 4.3 Le aree di rischio corruzione nel PNA

Nell'Allegato 1 - *Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi* - del PNA 2019 sono indicate le seguenti principali aree di rischio per tutte le amministrazioni:

- Provvedimenti ampliativi sfera giuridica destinatari privi di effetto economico diretto e immediato per destinatario
- Provvedimenti ampliativi sfera giuridica destinatari con effetto economico diretto e immediato per destinatario
- Contratti pubblici (ex Affidamento lavori, servizi e forniture)
- Acquisizione e gestione del personale (ex Acquisizione e progressione personale)
- Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio
- Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni
- Incarichi e nomine
- Affari legali e contenzioso

Sono indicate, inoltre, come aree di rischio specifiche per le Istituzioni scolastiche, le seguenti:

- Progettazione del servizio scolastico
- Organizzazione del servizio scolastico
- Autovalutazione delle istituzioni scolastiche
- Sviluppo e valorizzazione delle risorse umane
- Valutazione degli studenti
- Gestione dei locali scolastici di proprietà degli EE.LL.
- Procedure di acquisizione di beni e servizi

### 4.3 La mappatura dei processi

Per "processo" si intende un insieme di attività correlate finalizzate alla realizzazione di un risultato definito e misurabile (prodotto/servizio) che contribuisce al raggiungimento della missione dell'organizzazione e che trasferisce valore al fruitore del servizio (utente).

Il processo che si svolge nell'ambito di un'Amministrazione, quindi, può esso stesso portare ad un risultato finale ovvero porsi come parte o fase di un processo complesso che può vedere coinvolte anche più amministrazioni.

Per "mappatura dei processi" si intende la complessa attività con cui nell'ambito dell'Amministrazione si procede all'individuazione dei processi, delle fasi in cui questi si articolano e del soggetto responsabile di ciascuna fase. L'esito di tale attività è un "catalogo di processi" che costituisce l'ambito entro cui deve essere sviluppata la valutazione del rischio.

Ai fini dell'aggiornamento del presente Piano, nel corso del 2020, si è proceduto alla mappatura

di **n. 12 processi**, afferenti a **n. 8 aree di rischio**. Per l'articolazione di ciascun processo in fasi, si rinvia al Catalogo aree-processi-rischi-misure, in allegato.

**Tabella: Aree di rischio-Processi**

AREA	PROCESSO
1. Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	1.1. Assegnazioni degli alunni alle classi
2. Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto e immediato per destinatario	2.1 Adozione dei libri di testo Scelta dei materiali didattici 2.2 Comodato d'uso gratuito dispositivi portatili didattica a distanza/Lavoro agile 2.3. Assegnazione di borse di studio
3. Acquisizione e gestione del personale	3.1. Valutazione delle domande per inserimento/aggiornamento delle graduatorie di istituto per le supplenze del personale docente e ATA.
4. Incarichi e nomine	4.1. Conferimento incarichi di docenza/Esperti esterni
5. Sviluppo e valorizzazione delle risorse umane	5.1. Assegnazione fondo d'istituto al personale 5.2. Formazione del personale
6. Valutazione degli studenti	6.1. Valutazione degli studenti
7. Procedure di acquisizione di beni e servizi	7.1. Acquisizione di beni e servizi per affidamento diretto 7.2. Affidamento lavori, acquisizione servizi/forniture sopra soglia Affidamento diretto e sottosoglia comunitaria.
8. Gestione delle strutture, degli edifici e delle aree di pertinenza concesse in uso dall'Ente locale alla scuola	8.1 Gestione dei locali scolastici

Per l'articolazione di ciascun processo in fasi, si rinvia al *Catalogo aree-processi-rischi-misure*, in allegato.

#### 4.5. La valutazione del rischio

La macro-fase valutazione del rischio si articola in tre fasi: identificazione, analisi e ponderazione del rischio

*L'identificazione dei rischi* parte dalla definizione dell'oggetto di analisi quale l'intero processo o le singole fasi/attività di cui si compone il processo. Il livello minimo di analisi stessa è rappresentato dal processo. Per ogni processo rilevato nella mappatura sono identificati gli eventi rischiosi che possono manifestarsi. Per identificare gli eventi rischiosi è opportuno utilizzare più tecniche (workshop, focus group, confronti con amministrazioni simili) con più fonti informative.

*L'analisi del rischio* è volta ad approfondire gli eventi rischiosi e a stimare il livello di esposizione dei processi (attraverso la scelta dell'approccio valutativo, dell'individuazione dei criteri di valutazione, della rilevazione dei dati al fine di formulare un giudizio) e delle relative attività al rischio.

All'analisi segue la *ponderazione del rischio*, ottenuta come risultato della valutazione della probabilità e dell'impatto dell'evento corruttivo, utilizzando l'approccio metodologico che coniuga tecniche quantitative e qualitative.

##### 4.5.1. Identificazione e analisi dei rischi

Per ciascun processo, declinato in fasi, occorre identificare l'evento di rischio corruzione/malagestio per poi procedere alla sua analisi in termini sia di comportamenti

professionali, che potrebbero generare il rischio, sia di perimetro, ossia gli attori interni o esterni all'istituzione scolastica, responsabili di comportamenti non adeguati, sia di fattori abilitanti, ovvero possibili cause che potrebbero generare l'evento di rischio.

In riferimento ai processi mappati sono stati individuati e analizzati **n. 12 eventi di rischio**, come riportato di seguito.

**Tabella: Aree di rischio – Processi - Eventi di rischio**

AREA	PROCESSO	EVENTO DI RISCHIO
1. Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	1.1. Assegnazioni degli alunni alle classi	Disparità di trattamento tra alunni, finalizzata ad assecondare la richiesta di variazione tra le classi, in cambio di utilità.
2. Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto e immediato per destinatario	2.1. Adozione dei libri di testo Scelta dei materiali didattici	Adozione dei libri di testo e scelta dei materiali didattici diretta a produrre favoritismi di case editrici o particolari autori in cambio di utilità/scelte arbitrarie.
	2.2. Comodato d'uso gratuito dispositivi portatili didattica a distanza/Lavoro agile	Utilizzo non corretto o per finalità diverse e/o non coerenti, favoritismi
	2.3. Assegnazione di borse di studio	Irregolare assegnazione di borse di studio/premi finalizzata ad avvantaggiare taluni studenti
3. Acquisizione e gestione del personale	3.1. Valutazione delle domande per inserimento/aggiornamento delle graduatorie di istituto per le supplenze del personale docente e ATA.	Scarsità o assenza di controlli circa i titoli, i fatti e gli stati oggetto delle dichiarazioni sostitutive prodotte dagli interessati ai fini dell'inserimento /aggiornamento delle graduatorie (per i docenti supplenti e il personale ATA supplente) con l'obiettivo di agevolare qualche candidato.
4. Incarichi e nomine	4.1. Conferimento incarichi di docenza	Discriminazioni e favoritismi nell'individuazione dei destinatari degli incarichi
5. Sviluppo e valorizzazione delle risorse umane	5.1. Assegnazione fondo d'istituto al personale	Irregolare assegnazione di somme finalizzate ad avvantaggiare taluni.
	5.2. Formazione del personale	Favorire la partecipazione di taluni a discapito di altri a corsi di formazione.
6. Valutazione degli studenti	6.1. Valutazione degli studenti	Irregolarità nella valutazione dell'apprendimento o del comportamento degli studenti finalizzata ad avvantaggiare o a penalizzare, in cambio di utilità
7. Procedure di acquisizione di beni e servizi	7.1. Acquisizione di beni e servizi per affidamento diretto	Acquisizione dei beni e servizi non coerenti con le esigenze dell'istituzione scolastica o in violazione delle procedure di affidamento al fine di favorire un determinato operatore economico
	7.2. Affidamento lavori, acquisizione servizi/forniture sopra soglia Affidamento diretto e sottosoglia comunitaria Procedura negoziata di scelta del contraente	Acquisizione dei beni e servizi non coerenti con le esigenze dell'istituzione scolastica o in violazione delle procedure di affidamento al fine di favorire un determinato operatore economico
8. Gestione delle strutture, degli edifici e delle aree di pertinenza concesse in uso dall'Ente locale alla scuola	8.1 Gestione dei locali scolastici	Utilizzo dei locali per finalità diverse o contrarie ai fini istituzionali in cambio di utilità

Per l'analisi di dettaglio degli eventi di rischio (comportamenti, perimetro e fattori abilitanti di ciascun evento di rischio) si rinvia al *Catalogo Processi-rischi-misure* in allegato 1.

#### 4.5.2. Ponderazione dei rischi

Nel processo di gestione del rischio di corruzione, l'attività di valutazione dei rischi mira a identificare i rischi più critici per l'organizzazione su cui, quindi, è prioritario intervenire attraverso l'individuazione e applicazione di misure adeguate per la gestione del rischio.

Valutare il rischio significa misurare l'incidenza dell'evento rischioso sul perseguimento delle finalità istituzionali e degli obiettivi di singoli processi. Occorre, pertanto, stimare gli elementi che caratterizzano il rischio: la probabilità di accadimento dell'evento rischioso e dell'effetto/impatto da questo generato, nel momento in cui l'evento di realizza.

Considerate logiche e strumenti di analisi e misurazione del rischio, è opportuno procedere alla stima della probabilità e dell'impatto del rischio di corruzione attraverso un mix di tecniche quantitative – basate su analisi di dati e trend storici – e qualitative – basate su valutazioni di giudizio.

Per la valutazione quantitativa, l'USR ha raccolto e analizzato alcuni dati da cui è possibile far emergere comportamenti corruttivi e/o di malagestio. Nello specifico sono state utilizzate le seguenti tipologie di dati:

- Procedimenti disciplinari a carico del personale scolastico della regione
- Regolarità amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche della regione

In particolare, dal monitoraggio sui procedimenti disciplinari, che hanno coinvolto il personale scolastico, sono stati rilevati n. 325 procedimenti conclusi relativi al periodo intercorrente tra il 1° settembre 2019 ed il 31 agosto 2020 (a.s. 2019/20).

Tab. 13- Sintesi monitoraggio dei procedimenti disciplinari A.S. 2019/2020						
Istituzioni Scolastiche Statali	Personale scolastico Unità		Procedimenti disciplinari conclusi a.s. 2019/2020	Archiviazioni/ Proscioglimenti	Sanzioni minore entità, sospensioni dal servizio	Licenziamenti
535	Docenti	57.420	221	73	141	7
	ATA	14.778	104	26	76	2
	<b>Totali</b>	<b>72.198</b>	<b>325</b>	<b>99</b>	<b>217</b>	<b>9</b>
	<b>Percentuale rapportata al n. conclusi</b>			<b>30%</b>	<b>67%</b>	<b>3%</b>
	<b>Percentuale procedimenti conclusi rapportata al totale delle unità di personale</b>				<b>0,45</b>	

Fonte: USR Emilia Romagna, 2020

Dal monitoraggio dei procedimenti disciplinari effettuato emerge, in via esemplificativa, che sono ricompresi tra “i procedimenti per fatti interni non connessi con episodi di corruzione”, quelli aventi ad oggetto irregolarità pur sempre commesse in servizio, ma che non sottendono, propriamente, un abuso delle funzioni operative, quali: scorrettezze di natura meramente comportamentale, condotte negligenti, irregolarità attinenti la gestione delle presenze/assenze.

I procedimenti disciplinari per cui è stata comminata al personale scolastico la sanzione del licenziamento sono n. 9 su un totale di personale docente ed ATA in organico pari a n. 72.198 unità nelle Istituzioni Scolastiche Statali dell'Emilia Romagna pari a n 535.

Da quanto fin qui esposto emerge, in ogni caso, chiaramente che, in rapporto alla numerosità del

personale scolastico, quantificato in 72.198 unità, la percentuale dei procedimenti disciplinari risulta esigua (0,45%) comunque, inferiore all'unità, ed è particolarmente esiguo il rapporto tra il personale ed i procedimenti disciplinari con provvedimenti di licenziamenti (0,12%).

Per quanto concerne dati e informazioni relativi alla regolarità amministrativo-contabile delle scuole, si è tenuto conto delle relazioni annuali redatte dalle Ragionerie Territoriali dell'Emilia Romagna, ai sensi dell'art. 18 del D.L. 123/2011, dalle quali emerge che le irregolarità riscontrate dal controllo preventivo e successivo sull'esercizio finanziario 2019 riguardanti i casi in cui non è stato apposto il visto di regolarità, si riferiscono ai seguenti tipi di atti delle Istituzioni Scolastiche:

- provvedimenti o contratti di assunzione di personale a qualsiasi titolo di cui alla c) Art. 5, D.L. 123/2011;

- atti relativi alle modifiche della posizione giuridica o della base stipendiale del personale statale in servizio di cui alla d) art. 5, D.L. 123/2011.

Nel controllo preventivo i rilievi sono stati risolti con la rettifica dei provvedimenti e/o la produzione della documentazione mancante.

Nel controllo successivo le principali irregolarità riguardano errori materiali di compilazione, mancanza di documentazione giustificativa e/o incongruenze.

La valutazione qualitativa, invece, è stata realizzata mediante la valutazione della probabilità e dell'impatto, a livello aggregato, dei rischi riconducibili ad ogni singolo processo mappato.

Per tale valutazione sono state utilizzate griglie di valutazione della probabilità e dell'impatto.

La valutazione in termini di probabilità è stata effettuata sulla base di indici come Discrezionalità dei processi ed Efficacia della trasparenza per definire il livello di giudizio di probabilità (basso-medio-alto).

La valutazione in termini di impatto è stata operata sulla base di indici come impatto di immagine e impatto di qualità del servizio scolastico per definire il livello di giudizio di impatto (basso-medio-alto).

Si rileva che per la definizione dell'indice di rischio sintetico (probabilità x impatto) si è fatto ricorso non alla media aritmetica dei valori assegnati, bensì si è utilizzato il *criterio della prevalenza*, ovvero si è considerato il valore più alto nell'ambito sia della probabilità sia dell'impatto.

La ponderazione degli eventi di rischio, in termini di probabilità ed impatto, di ciascun processo mappato ha dato luogo ad un grado o livello di rischio sintetico, come riportato nella tabella che segue.

**Tabella: Aree di rischio-Processi- Eventi di rischio – Livello di rischio**

AREA	PROCESSO	EVENTO RISCHIOSO	LIVELLO DI RISCHIO
1. Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	1.1. Assegnazioni degli alunni alle classi	Disparità di trattamento tra alunni, finalizzata ad assecondare la richiesta di variazione tra le classi, in cambio di utilità.	Basso
2. Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto e immediato per destinatario	2.1 Adozione dei libri di testo Scelta dei materiali didattici	Adozione dei libri di testo e scelta dei materiali didattici diretta a produrre favoritismi di case editrici o particolari autori in cambio di utilità/scelte arbitrarie.	Basso
	2.2 Comodato d'uso gratuito dispositivi portatili didattica a distanza/Lavoro agile	Utilizzo non corretto o per finalità diverse e/o non coerenti, favoritismi	Medio/Alto
	2.3. Assegnazione di borse di studio	Irregolare assegnazione di borse di studio/premi finalizzata ad avvantaggiare taluni studenti	Medio
3. Acquisizione e gestione del personale	3.1. Valutazione delle domande per inserimento/aggiornamento delle graduatorie di istituto per le supplenze del personale docente e ATA.	Scarsità o assenza di controlli circa i titoli, i fatti e gli stati oggetto delle dichiarazioni sostitutive prodotte dagli interessati ai fini dell'inserimento / aggiornamento delle graduatorie (per i docenti supplenti e il personale ATA supplente) con l'obiettivo di agevolare qualche candidato.	Medio/Alto
4. Incarichi e nomine	4.1. Conferimento incarichi di docenza	Discriminazioni e favoritismi nell'individuazione dei destinatari degli incarichi	Medio
5. Sviluppo e valorizzazione delle risorse umane	5.1. Assegnazione fondo d'istituto al personale	Irregolare assegnazione di somme finalizzate ad avvantaggiare taluni.	Medio
	5.2. Formazione del personale	Favorire la partecipazione di taluni a discapito di altri a corsi di formazione.	Medio
6. Valutazione degli studenti	6.1. Valutazione degli studenti	Irregolarità nella valutazione dell'apprendimento o del comportamento degli studenti finalizzata ad avvantaggiare o a penalizzare, in cambio di utilità	Medio
7. Procedure di acquisizione di beni e servizi	7.1. Acquisizione di beni e servizi per affidamento diretto	Acquisizione dei beni e servizi non coerenti con le esigenze dell'istituzione scolastica o in violazione delle procedure di affidamento al fine di favorire un determinato operatore economico	Medio/Alto
	7.2. Affidamento lavori, acquisizione servizi/forniture sopra soglia Affidamento diretto e sottosoglia comunitaria Procedura negoziata di scelta del contraente	Acquisizione dei beni e servizi non coerenti con le esigenze dell'istituzione scolastica o in violazione delle procedure di affidamento al fine di favorire un determinato operatore economico	Medio/Alto
8. Gestione delle strutture, degli edifici e delle aree di pertinenza concesse in uso dall'Ente locale alla scuola	8.1 Gestione dei locali scolastici	Utilizzo dei locali per finalità diverse o contrarie ai fini istituzionali in cambio di utilità	Medio

## 4.6 Il trattamento del rischio

È l'ultima fase, tesa ad individuare i correttivi e le modalità più idonee a prevenire i rischi, sulla base delle priorità emerse in sede di valutazione degli eventi rischiosi attraverso misure adeguatamente progettate, sostenibili, verificabili.

La fase del trattamento del rischio riguarda l'individuazione delle misure (azioni e strumenti) da attuare per prevenire o mitigare il rischio.

Con riferimento ai processi finora mappati, si è proceduto all'identificazione delle misure specifiche connesse agli eventi di rischio, precedentemente individuati, analizzati e ponderati, come riportato nell'ultima colonna delle seguenti tabelle che segue.

### Table: Area- Processi-Rischi-Misure - Istituzioni scolastiche statali USR – Emilia Romagna

#### AREA 1. Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario

PROCESSO	EVENTO RISCHIOSO	LIVELLO DI RISCHIO	MISURA
1.1. Assegnazioni degli alunni alle classi	Disparità di trattamento tra alunni, finalizzata ad assecondare la richiesta di variazione tra le classi, in cambio di utilità.	Basso	Pubblicazione sul sito web istituzionale della scuola dei criteri per l'accoglimento delle iscrizioni

#### AREA 2. Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto e immediato per destinatario

PROCESSO	EVENTO RISCHIOSO	LIVELLO DI RISCHIO	MISURA
2.1 Adozione dei libri di testo Scelta dei materiali didattici	Adozione dei libri di testo e scelta dei materiali didattici diretta a produrre favoritismi di case editrici o particolari autori in cambio di utilità/scelte arbitrarie.	Basso	Formazione/aggiornamento del personale sulle procedure Verifica adeguati livelli di trasparenza delle Istituzioni Scolastiche Adozione di strumenti di controllo interni (coinvolgimento CdI)
2.2 Comodato d'uso gratuito dispositivi portatili didattica a distanza/Lavoro agile	Utilizzo non corretto o per finalità diverse e/o non coerenti, favoritismi	Medio/Alto	Formazione/aggiornamento del personale sulle procedure Verifica adeguati livelli di trasparenza delle Istituzioni Scolastiche Adozione di strumenti di controllo interni (coinvolgimento CdI)
2.3. Assegnazione di borse di studio	Irregolare assegnazione di borse di studio/premi finalizzata ad avvantaggiare taluni studenti	Medio	Pubblicazione sul sito web istituzionale della scuola dei criteri di assegnazione delle borse di studio e dei premi, con le relative motivazioni, nel rispetto della normativa sulla tutela dei dati personali (pubblicità obbligatoria nel caso di importi superiori a 1.000 euro ai sensi dell'art. 26, D.Lgs. n. 33 del 2013)

### AREA 3 - Acquisizione e gestione del personale

PROCESSO	EVENTO RISCHIOSO	LIVELLO DI RISCHIO	MISURA
3.1. Valutazione delle domande per inserimento/aggiornamento delle graduatorie di istituto per le supplenze del personale docente e ATA.	Scarsità o assenza di controlli circa i titoli, i fatti e gli stati oggetto delle dichiarazioni sostitutive prodotte dagli interessati ai fini dell'inserimento / aggiornamento delle graduatorie (per i docenti supplenti e il personale ATA supplente) con l'obiettivo di agevolare qualche candidato.	Medio/Alto	Dichiarazione su insussistenza cause di incompatibilità del personale addetto alla valutazione delle domande.
			Pubblicazione tempestiva delle graduatorie provvisorie, con indicazione del termine per la presentazione di reclami.
			Controllo su titoli e dichiarazioni dell'aspirante alla stipula del primo contratto di lavoro da parte della scuola che gestisce la domanda dell'aspirante.
			In caso di mancata convalida dei dati dell'aspirante, il Dirigente scolastico cui è indirizzata la domanda dell'aspirante medesimo, deve provvedere alle segnalazioni ai fini dell'eventuale responsabilità penale (art. 76, d.P.R. 8.12.2000, n. 445), ai fini delle esclusioni, ai fini della rideterminazione dei punteggi e posizioni assegnati al candidato nelle graduatorie di circolo e di istituto, dandone conseguente comunicazione al SIDI per i necessari adeguamenti

### AREA 4 - Incarichi e nomine

4.1. Conferimento incarichi di docenza	Discriminazioni e favoritismi nell'individuazione dei destinatari degli incarichi	Medio	Piano di formazione del personale sulle procedure di conferimento incarichi Verifica adeguati livelli di trasparenza delle Istituzioni Scolastiche Monitoraggi periodici dei siti "Amministrazione Trasparente delle II.SS. Adozione di strumenti di controllo interni Rotazione di DS
--	---	-------	--

### AREA 5 – Sviluppo e valorizzazione delle risorse umane

5.1. Assegnazione fondo d'istituto al personale	Irregolare assegnazione di somme finalizzate ad avvantaggiare taluni.	Medio	Corretta applicazione di quanto previsto dalle vigenti disposizioni di legge e dai contratti collettivi nazionali di lavoro per il personale della scuola (contratti integrativi dell'istituzione scolastica, pubblicazione sul sito web)
5.2. Formazione del personale	Favorire la partecipazione di taluni a discapito di altri a corsi di formazione.	Medio	Corretta applicazione di quanto previsto dalle vigenti disposizioni di legge e dai contratti collettivi nazionali di lavoro per il personale della scuola (contratti integrativi dell'istituzione scolastica, pubblicazione sul sito web)

### AREA 6 - Valutazione degli studenti

6.1. Valutazione degli studenti	Irregolarità nella valutazione dell'apprendimento o del comportamento degli studenti finalizzata ad avvantaggiare o a penalizzare, in cambio di utilità	Medio	Pubblicazione sul sito web della scuola dei criteri di valutazione e dei descrittori approvati dal Collegio dei docenti per la valutazione sia del comportamento sia degli apprendimenti degli studenti
---------------------------------	---	-------	---

## AREA 7 - Procedure di acquisizione di beni e servizi

7.1. Acquisizione di beni e servizi per affidamento diretto	Acquisizione dei beni e servizi non coerenti con le esigenze dell'istituzione scolastica o in violazione delle procedure di affidamento al fine di favorire un determinato operatore economico	Medio/Alto	Piano di formazione del personale sulle procedure di acquisto Verifica adeguati livelli di trasparenza delle Istituzioni Scolastiche Monitoraggi periodici dei siti "Amministrazione Trasparente delle I.I.S.S. Adozione di strumenti di controllo interni Rotazione di DS
7.2. Affidamento lavori, acquisizione servizi/forniture sopra soglia Affidamento diretto (1) e sottosoglia comunitaria  Procedura negoziata di scelta del contraente	Acquisizione dei beni e servizi non coerenti con le esigenze dell'istituzione scolastica o in violazione delle procedure di affidamento al fine di favorire un determinato operatore economico	Medio/Alto	Piano di formazione del personale sulle procedure di acquisto Verifica adeguati livelli di trasparenza delle Istituzioni Scolastiche Monitoraggi periodici dei siti "Amministrazione Trasparente" delle I.I.S.S. – Sez. Bandi di gara e contratti Adozione di strumenti di controllo interni Rotazione di DS

## AREA 8 - Gestione delle strutture, degli edifici e delle aree di pertinenza concesse in uso dall'Ente locale alla scuola

8.1 Gestione dei locali scolastici	Utilizzo dei locali per finalità diverse o contrarie ai fini istituzionali in cambio di utilità	Medio	Formazione/aggiornamento del personale sulle procedure Verifica adeguati livelli di trasparenza delle Istituzioni Scolastiche Adozione di strumenti di controllo interni (coinvolgimento CdI)
------------------------------------	---	-------	---

In generale, si evidenzia come le possibili cause degli eventi di rischi siano riconducibili a:

- assenza o insufficienza di trasparenza;
- mancanza di controlli nelle dichiarazioni;
- scarsa responsabilizzazione del personale interno;
- scarsa o assente competenza tecnica relativa alla normativa nel caso delle procedure di acquisto;
- inadeguata diffusione della cultura della legalità.

Su questi punti esistono già meccanismi di controllo, messi in atto dall'USR; si tratta, in particolare, di controlli svolti dagli Uffici di ambito territoriale. Responsabile di tali controlli è il dirigente di ciascun ufficio di ambito territoriale, con il coordinamento del dirigente dell'ufficio II della Direzione regionale.

I predetti controlli a campione riguardano:

10% delle istituzioni scolastiche di ciascuna provincia e sono realizzati due volte l'anno, entro il 30 giugno ed entro il 31 dicembre.

### 4.7 Monitoraggio e reporting

La gestione del rischio si completa con l'azione di monitoraggio, che comporta la valutazione del livello di rischio tenendo conto delle azioni di risposta ossia delle misure di prevenzione introdotte. Questa fase è finalizzata alla verifica dell'efficacia dei sistemi di prevenzione adottati e alla successiva messa in atto di ulteriori strategie di prevenzione, oltre che all'effettiva attuazione delle misure previste.

Tale fase ha il duplice obiettivo di monitorare il livello dei rischi di corruzione e di attivare eventuali azioni correttive in caso di scostamenti rispetto agli interventi pianificati. Si tratta di un momento di verifica del grado di implementazione delle misure di prevenzione della corruzione, per ora non ancora attuabile, essendosi svolta solo con questo primo aggiornamento ordinario la fase iniziale di mappatura dei processi e trattamento del rischio.

Nell'ambito delle attività di monitoraggio sono stati effettuati dagli uffici di ambito territoriale controlli a campione relativi agli obblighi di pubblicazione, un controllo completo dell'avvenuta pubblicazione del file in formato xlm contenente i dati contabili di cui all'art. 1, comma 32 della Legge 190/2012, nonché vari accertamenti di natura amministrativo-contabile presso le scuole.

Con relazione annuale, i risultati dell'attività svolta, saranno pubblicati sul sito istituzionale dell'Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna nell'area Amministrazione Trasparente.

## **5 MISURE GENERALI FINALIZZATE ALLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E TRASPARENZA**

Le misure di prevenzione possono essere definite obbligatorie quando debbono necessariamente essere poste in essere dall'Amministrazione che, ove la legge lo permetta, ha esclusivamente la possibilità di definire il termine entro il quale devono essere attuate. Tale termine, quantificato all'interno del PTPC, deve essere ritenuto perentorio.

Oltre alle misure obbligatorie, il PNA individua le misure ulteriori riconoscendo tali quelle che, pur non essendo obbligatorie per legge sono rese tali dal loro inserimento del PTPC e le misure trasversali. Queste misure potranno essere implementate, qualora già esistenti, attraverso circolari e disposizioni interne, per cui la valutazione complessiva del rischio è la risultante anche dell'implementazione di tali misure.

Quelle che seguono sono le misure che discendendo da specifiche disposizioni di legge, che si pongono come obbligatorie per tutte le Pubbliche Amministrazioni, caratterizzate in funzione della peculiarità di ognuna di esse, e intese, per loro stessa natura, come fondamentali nella prevenzione dei fenomeni corruttivi.

Le importanti novità normative introdotte nel corso degli ultimi anni e già in parte discusse sono destinate a produrre profondi cambiamenti nelle azioni delle pubbliche amministrazioni anche a questo riguardo. La novità di maggior rilievo rispetto al tema della trasparenza e della prevenzione della corruzione è rappresentata dal già citato D.lgs. 25 maggio 2016, n. 97 *“Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n.33”*.

### **5.1 Trasparenza**

Nella nuova formulazione del D.lgs. 33/2013, come modificato dal D.lgs. 97/16, all'art.10 viene abrogato l'obbligo di predisporre il Programma Triennale per la Trasparenza e l'integrità, prima previsto al comma 1. Dunque, si definisce la piena integrazione del programma triennale della trasparenza e dell'integrità nel Piano triennale per la prevenzione della corruzione anche della trasparenza (PTPCT) di cui alla delibera n. 831/2016 dell'Autorità sul PNA 2016.

Il d.lgs. 33/2013 impone la programmazione su base triennale delle azioni e delle attività volte ad assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa, pertanto il Piano per la prevenzione della corruzione e della trasparenza delle Istituzioni Scolastiche Statali include la presente *“sezione trasparenza”*, impostata come un atto organizzativo fondamentale dei flussi informativi necessari per garantire alle Istituzioni Scolastiche l'individuazione, l'elaborazione, la trasmissione e la pubblicazione dei dati e consentire, in tal modo, il controllo da parte degli utenti dello svolgimento efficiente ed efficace dell'attività amministrativa.

Il D.lgs. 97/16 ha modificato, inoltre, il D.lgs. n. 33/2013 riguardo alla trasparenza e ai relativi obblighi di pubblicazione, introducendo forme di maggiore tutela per i diritti dei cittadini e strumenti per promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa, nonché misure migliorative dell'efficacia delle azioni di contrasto alle condotte illecite, il tutto in un quadro di rafforzamento della trasparenza amministrativa. E' stato introdotto, infatti, in aggiunta al tradizionale accesso civico sugli obblighi di trasparenza, un regime di accesso civico ai dati e ai documenti pubblici equivalente al cosiddetto *Freedom of information act (FOIA)* tipico dei sistemi anglosassoni, quale strumento per implementare la trasparenza, intesa nella sua forma più estesa come massima accessibilità a tutte le informazioni concernenti l'organizzazione e le attività delle Amministrazioni, e dunque anche delle Istituzioni Scolastiche. Lo scopo di tale normativa è di favorire un controllo diffuso sulle attività istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche ad esse destinate, nel rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità" sanciti dalla Carta Costituzionale (art. 97 Cost).

Nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto e di protezione dei dati personali, infatti, la trasparenza concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione.

La trasparenza *"è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino"*.

Il comma 15, dell'articolo 1 della legge 190/2012, prevede che la trasparenza dell'attività amministrativa costituisca *"livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dall'articolo 117 del Costituzione"*.

Come tale la trasparenza è assicurata mediante la pubblicazione, nei siti web istituzionali delle pubbliche amministrazioni, delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi, secondo criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione.

La trasparenza, intesa *"come accessibilità totale delle informazioni"*, è uno degli strumenti principali, se non lo strumento principale, per prevenire e contrastare la corruzione che il legislatore ha individuato con la legge 190/2012.

Conseguentemente, l'analisi delle azioni di contrasto al malaffare non può prescindere dalla verifica delle attività finalizzate alla trasparenza dell'azione amministrativa; a norma dell'articolo 43 del decreto legislativo 33/2013, all'interno di ogni amministrazione il responsabile per la prevenzione della corruzione, di cui all'*articolo 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190*, svolge le funzioni di Responsabile per la trasparenza e il suo nominativo è indicato nel Piano triennale per la prevenzione della corruzione. Per le istituzioni scolastiche il ruolo di responsabile anticorruzione e responsabile per la trasparenza è attribuito allo stesso soggetto, Direttore Generale dell'Ufficio Scolastico Regionale.

### **5.1.1 Il processo di attuazione: soggetti competenti all'attuazione delle misure per la trasparenza**

Considerato il vasto territorio ed il numero rilevante di istituzioni scolastiche, ciascuna diretta tenutaria e responsabile dei documenti soggetti a pubblicazione, ancor più che nelle attività di prevenzione della corruzione è necessario parlare di un sistema integrato di co-responsabilità. Avendo già affrontato una simile sintesi organizzativa al punto 2 del presente Piano, vengono esclusivamente richiamati i ruoli e le attività rilevanti ai fini della corretta Trasparenza.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza esercita i compiti attribuiti dalla legge ed è, in particolare, preposto a:

- controllare e assicurare la completezza, la chiarezza, l'aggiornamento delle informazioni rese accessibili mediante la pubblicazione;
- controllare sul corretto adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa e controllare che le misure della trasparenza siano collegate con le misure e gli interventi previsti dal Piano di prevenzione della corruzione;
- svolgere stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente;
- controllare e assicurare la regolare attuazione dell'accesso civico;
- segnalare all'organo di indirizzo politico, all'Organismo indipendente di Valutazione, i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione ai fini dell'attivazione del procedimento disciplinare e delle altre forme di responsabilità.

*I Dirigenti Responsabili degli Uffici di ambito territoriale (art.43 co.3, del D.lgs. n.33/13)*

I dirigenti degli Uffici di Ambito Territoriale, già individuati come referenti per le attività di prevenzione alla corruzione, sono coinvolti anche nell'attuazione della trasparenza e contribuiscono a garantire il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini di legge e, quindi, provvedono all'invio alla pubblicazione dei dati, delle informazioni e del trattamento dei dati personali, nell'ambito delle materie di propria competenza.

Unitamente al Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza i Dirigenti referenti hanno, inoltre, l'obbligo di favorire la regolare attuazione dell'accesso civico.

*I Dirigenti Scolastici (art.43 co.3, del D.lgs. n.33/13)*

I dirigenti scolastici, originariamente individuati dalla delibera ANAC n. 430 come responsabili diretti della trasparenza, continuano comunque ad avere un ruolo chiave nell'attuazione della normativa in ambito di trasparenza e contribuiscono a garantire il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini di legge e, quindi, provvedono all'invio alla pubblicazione dei dati, delle informazioni e del trattamento dei dati personali, nell'ambito delle materie di propria competenza.

Unitamente al Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza i Dirigenti scolastici hanno, inoltre, l'obbligo di controllare e assicurare la regolare attuazione dell'accesso civico sulla base di quanto stabilito dal D.Lgs.33/2013 come modificato dal D. Lgs 97/2016.

Inoltre, essi devono conformarsi ad alcune indicazioni operative fornite dall'ANAC, nella Delibera 1310 de 28 dicembre 2016, predisponendo dati, documenti ed informazioni da pubblicare nella sezione "Amministrazione trasparente"

- esposizione in tabelle dei dati oggetto di pubblicazione: l'utilizzo, ove possibile, delle tabelle per l'esposizione sintetica dei dati, documenti ed informazioni aumenta, infatti, il livello di comprensibilità e di semplicità di consultazione dei dati, assicurando agli utenti della sezione "Amministrazione trasparente" la possibilità di reperire informazioni chiare e immediatamente fruibili;
- indicazione della data di aggiornamento del dato, documento ed informazione: si ribadisce la necessità, quale regola generale, di esporre, in corrispondenza di ciascun contenuto della sezione "Amministrazione trasparente", la data di aggiornamento, distinguendo quella di "iniziale" pubblicazione da quella del successivo aggiornamento.

I dirigenti responsabili di cui all'allegato 4 provvederanno ad elaborare i dati e le informazioni di competenza curandone la completezza, la tempestività, la semplicità di consultazione, la comprensibilità, l'omogeneità, la facile accessibilità, nonché la conformità ai documenti originali in possesso dell'amministrazione. Bisognerà dare, inoltre, indicazione della loro provenienza, garantendone la riutilizzabilità e utilizzando per la pubblicazione la tipologia di formato aperto (es: .rtf, per i documenti di testo e .csv per i fogli di calcolo) nel rispetto di quanto previsto dalle disposizioni che regolano la materia richiamate nel Documento tecnico sui criteri di qualità della pubblicazione dei dati di cui all'allegato 2 della delibera ANAC (ex CIVIT) n.50/2013;

- dovranno adempiere agli obblighi di pubblicazione, di cui all'allegato A) degli obblighi di pubblicazione delibera n. 1310/2016, garantendo il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge;
- nel caso in cui i dati e le informazioni siano archiviati in una banca dati assicurare sia il popolamento dell'archivio, che l'invio degli stessi dati e informazioni all'ufficio responsabile della pubblicazione;
- dare inizio al processo di pubblicazione attraverso la trasmissione dei dati e delle informazioni al Responsabile della pubblicazione;
- provvedere, con le medesime modalità, all'aggiornamento periodico dei dati e delle informazioni secondo la tempistica indicata nella tabella e, in ogni caso, ogni qualvolta vi siano da apportare modifiche significative dei dati o si debba provvedere alla pubblicazione di documenti urgenti;
- comunicare al Responsabile della pubblicazione le informazioni non più attuali.

### 5.1.2 Accesso Civico

All'obbligo dell'Amministrazione di pubblicare i dati e le informazioni, corrisponde il diritto di chiunque di richiedere i documenti, le informazioni o i dati che le pubbliche amministrazioni hanno omesso di pubblicare.

L'art. 5 del d.lgs. 33/2013, modificato dall'art. 6 del d.lgs. 97/2016, riconosce a chiunque:

- a) il diritto di richiedere alle Amministrazioni documenti, informazioni o dati per i quali è prevista la pubblicazione obbligatoria, nei casi in cui gli stessi non siano stati pubblicati nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito web istituzionale (accesso civico "semplice");
- b) il diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del d.lgs. 33/2013, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis (accesso civico "generalizzato").

Per quest'ultimo tipo di accesso occorre fare riferimento alle Linee guida dell'Anac, di cui alla Delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016, in cui sono date specifiche indicazioni e alla circolare n. 2/2017 del Dipartimento per la funzione pubblica e n.1/2019 del Ministro per la Pubblica Amministrazione.

Per quanto riguarda gli obblighi di pubblicazione normativamente previsti, il legislatore ha confermato l'istituto dell'accesso civico "semplice" volto ad ottenere la corretta pubblicazione dei dati rilevanti ex lege, da pubblicare all'interno della sezione "Amministrazione trasparente". L'accesso civico viene attuato tramite misure che ne assicurano l'efficacia, la tempestività e la facilità per il richiedente.

La richiesta di accesso civico "semplice" è gratuita, non deve essere motivata e va presentata, in prima istanza, al dirigente scolastico secondo le specifiche modalità individuate e comunicate sui siti istituzionali delle singole istituzioni scolastiche nella sezione "Amministrazione Trasparente" – Altri contenuti – Accesso civico. Tale scelta è resa necessaria considerata la numerosità delle istituzioni sul territorio regionale e l'esigenza di garantire la qualità delle informazioni da pubblicare, la correlazione con i bisogni informativi propri di ogni istituzione scolastica, il loro

costante aggiornamento, la completezza, la tempestività dei dati. Il Dirigente scolastico ricevuta la richiesta e verificatane la fondatezza, cura la trasmissione dei dati e delle informazioni ai fini della pubblicazione richiesta nel sito web entro trenta giorni e la contestuale trasmissione al richiedente, ovvero, la comunicazione al medesimo dell'avvenuta pubblicazione, indicando il collegamento ipertestuale a quanto richiesto. Qualora quanto richiesto risulti già pubblicato, il dirigente scolastico ne dà comunicazione al richiedente e indica il relativo collegamento ipertestuale.

Nel caso di ritardo o mancata risposta nei tempi previsti, il richiedente può ricorrere al Titolare del potere sostitutivo individuato nel Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza per le istituzioni scolastiche della regione Emilia-Romagna.

Il Titolare del potere sostitutivo, ricevuta la richiesta e verificatane la fondatezza per il tramite del Referente dispone, entro 15 giorni, la pubblicazione, a cura del dirigente scolastico, del dato o dell'informazione oggetto di richiesta nel sito web della scuola e la contestuale trasmissione al richiedente, ovvero, la comunicazione al medesimo dell'avvenuta pubblicazione, indicando il collegamento ipertestuale.

### 5.1.3 Accesso civico “semplice” per mancata pubblicazione di dati obbligatori e accesso civico “generalizzato”

All'obbligo dell'Amministrazione di pubblicare i dati e le informazioni, corrisponde il diritto di chiunque di richiedere i documenti, le informazioni o i dati che le pubbliche amministrazioni hanno omesso di pubblicare.

L'art. 5 del d.lgs. 33/2013, modificato dall'art. 6 del d.lgs. 97/2016, riconosce a chiunque:

a) il diritto di richiedere alle Amministrazioni documenti, informazioni o dati per i quali è prevista la pubblicazione obbligatoria, nei casi in cui gli stessi non siano stati pubblicati nella sezione “Amministrazione trasparente” del sito web istituzionale (accesso civico “semplice” allegato 6.1);

b) il diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del d.lgs. 33/2013, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis (accesso civico “generalizzato” allegato 6.2).

Per quest'ultimo tipo di accesso occorre fare riferimento alle Linee guida dell'Anac, di cui alla Delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016, in cui sono date specifiche indicazioni nonché alle istruzioni operative che indicano il Responsabile del procedimento.

L'Ufficio Scolastico per l'Emilia Romagna ha prodotto delle linee guida ed istruzioni operative per le scuole del territorio di propria competenza, che chiariscono la scansione procedimentale nel caso di richieste di accesso civico semplice o generalizzato (nota n. 22598 del 23/11/2017) e che vengono qui di seguito riassunte.

In particolare, l'istanza di accesso va presentata **esclusivamente al Dirigente della Istituzione scolastica statale detentrica dei dati<sup>5</sup>, documenti o informazioni** e può essere presentata alternativamente tramite: a) posta ordinaria, b) posta elettronica ordinaria - peo, c) posta elettronica certificata - pec (unendo documento di identità in corso di validità).

Il Dirigente della Istituzione scolastica che detiene dati, documenti o informazioni oggetto di accesso, provvederà ad istruire l'istanza secondo i commi 5 e 6, art. 5, del Decreto Legislativo n. 33/2013, individuando preliminarmente eventuali controinteressati cui trasmettere copia dell'istanza di accesso civico generalizzato. **Il controinteressato potrà formulare la propria motivata opposizione entro 10 giorni dalla ricezione della comunicazione**, durante i quali il termine per la conclusione resta sospeso.

Decorso tale termine il Dirigente della Istituzione scolastica provvede sull'istanza (quindi, il termine di conclusione può allungarsi fino a 40 giorni).

---

<sup>5</sup> Gli indirizzi delle Istituzioni scolastiche statali dell'Emilia-Romagna sono reperibili al seguente link: <https://sed.istruzioneer.it/scumgnt/scu-istituzione>

Laddove sia stata presentata opposizione da eventuale controinteressato e il Dirigente l'Istituzione scolastica decida comunque di accogliere l'istanza, vi è l'onere di dare comunicazione di tale accoglimento al controinteressato. In tale caso i documenti, le informazioni o i dati verranno materialmente trasmessi al richiedente non prima di 15 giorni dalla ricezione di tale ultima comunicazione da parte del controinteressato.

Nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta da parte del Dirigente scolastico competente, entro il termine di 30 giorni (o in quello più lungo nei casi di sospensione per la comunicazione al controinteressato), il richiedente può presentare **richiesta di riesame** (allegato 6.3) al Direttore Generale dell'Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna, in qualità di **Responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza per le Istituzioni scolastiche statali dell'Emilia-Romagna** (Decreto Ministeriale 26 maggio 2017, n. 325).

La richiesta di riesame (unendo documento di identità in corso di validità) può essere presentata alternativamente tramite:

- a) **posta ordinaria** indirizzata a: Direttore Generale dell'Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna, *Responsabile della trasparenza delle Istituzioni scolastiche statali dell'Emilia-Romagna* - Via de' Castagnoli 1, 40126 Bologna
- b) posta elettronica ordinaria - PEO all'indirizzo e-mail: [accessocivico@istruzione.it](mailto:accessocivico@istruzione.it),
- c) posta elettronica certificata - PEC all'indirizzo e-mail: [drer@postacert.istruzione.it](mailto:drer@postacert.istruzione.it).

Il Direttore Generale **decide con provvedimento motivato entro 20 giorni**.

#### 5.1.4 Registro degli accessi e RPD

Le Linee guida dell'ANAC di cui alla Delibera n.1309/2106 sui limiti all'accesso generalizzato, prevedono, inoltre, che sia istituito un Registro delle richieste di accesso per tutte categorie di accesso, compreso anche l'accesso documentale ai sensi della L.241/90.

Successivamente, la Circolare n.2 del 30 maggio 2017 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione (c.d. circolare FOIA), al fine di promuovere una coerente e uniforme attuazione della disciplina sull'accesso civico generalizzato, individua, come principale soluzione tecnico-organizzativa per l'esercizio del diritto di accesso generalizzato da parte dei cittadini, la realizzazione di un "Registro degli accessi". Il registro deve contenere l'elenco delle richieste, con l'indicazione per ognuna dell'oggetto, della data di presentazione, del relativo esito (accolta/respinta/sospesa) con la data della decisione. Inoltre, al fine di consentire il monitoraggio da parte di ANAC sull'accesso pubblico generalizzato, il registro deve essere pubblicato nella sezione Amministrazione trasparente del sito web istituzionale, previo oscuramento dei dati personali ivi presenti, e tenuto aggiornato ogni sei mesi.

Il registro deve pertanto contenere l'elenco delle richieste e il relativo esito, essere pubblico e perseguire una pluralità di scopi:

- semplificare la gestione delle richieste e le connesse attività istruttorie;
- favorire l'armonizzazione delle decisioni su richieste di accesso identiche o simili;
- agevolare i cittadini nella consultazione delle richieste già presentate;
- monitorare l'andamento delle richieste di accesso e la trattazione delle stesse.

Per dare concretezza a tale indicazione e realizzare una raccolta delle richieste di accesso, le informazioni relative al Registro degli accessi dovranno essere pubblicate periodicamente nella sezione di "Amministrazione Trasparente"/"dati ulteriori" di ogni Istituzione Scolastica finalizzate all'adempimento.

Il regolamento UE 2016/679 su trattamento dei dati, entrato in vigore il 25 maggio 2018, ha richiesto una serie di adeguamenti alle procedure precedentemente utilizzate. Con il successivo Decreto Legislativo 10 Agosto 2018 n. 101 è stato conseguentemente adeguato il Decreto Legislativo 196/2003. Tra le novità introdotte vi è la nomina del Responsabile della Protezione dei Dati (RPD). L'ANAC nel PIANO 2018 si è così pronunciata circa la nomina del RPD: *“Secondo le previsioni normative, il RPCT è scelto fra personale interno alle amministrazioni o enti. Mentre il RPD può essere individuato in una professionalità interna dell'amministrazione o assolvere ai suoi compiti in base ad un contratto di servizi stipulato con persona fisica o giuridica esterna all'ente (art. 37 del Regolamento (UE) 2016/679). Fermo restando, quindi, che il RPCT è sempre un soggetto interno, qualora il RPD sia individuato anch'esso fra soggetti interni, l'Autorità ritiene che, per quanto possibile, tale figura non debba coincidere con il RPCT. Si valuta, infatti, che la sovrapposizione dei due ruoli possa rischiare di limitare l'effettività dello svolgimento delle attività riconducibili alle due diverse funzioni, tenuto conto dei numerosi compiti e responsabilità che la normativa attribuisce sia al RPD che al RPCT. Eventuali eccezioni possono essere ammesse solo in enti di piccole dimensioni qualora la carenza di personale renda, da un punto di vista organizzativo, non possibile tenere distinte le due funzioni. In tali casi, le amministrazioni e gli enti, con motivata e specifica determinazione, possono attribuire allo stesso soggetto il ruolo di RPCT e RPD”*.

Con Nota MI prot n. 563 del 22/05/2018 il Capo Dipartimento per le risorse umane, finanziarie e strumentali ha fornito alle Istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado prime indicazioni circa la nomina del Responsabile della Protezione dei dati personali. In particolare, il C.D. ha precisato che in ragione della propria autonomia, ogni istituto scolastico deve dotarsi del Responsabile della protezione dei dati personali tenendo conto anche, dell'art. 37, comma 3 del Regolamento (nello specifico, più scuole si possono avvalere di un unico Responsabile).

Il Responsabile per la Protezione dei Dati personali potrà fornire il proprio supporto nei casi di riesame delle istanze di accesso civico generalizzato da parte del RPTC, il cui diniego sia basato su motivi di tutela della riservatezza. E' indispensabile porre particolare attenzione alla divulgazione di dati/informazioni/documenti attraverso la pubblicazione nella sezione amministrazione trasparente.

Ai sensi dell'art. 7 bis c. 1 del decreto 33/2016 introdotto dal decreto 97/2016 *“Gli obblighi di pubblicazione dei dati personali diversi dai dati sensibili e dai dati giudiziari, di cui all'articolo 4, comma 1, lettere d) ed e), del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, comportano la possibilità' di una diffusione dei dati medesimi attraverso siti istituzionali, nonché' il loro trattamento secondo modalità' che ne consentono la indicizzazione e la rintracciabilità tramite i motori di ricerca web ed il loro riutilizzo ai sensi dell'articolo 7 nel rispetto dei principi sul trattamento dei dati personali.”*

Lo stesso articolo al c. 4 precisa *“nei casi in cui norme di legge o di regolamento prevedano la pubblicazione di atti o documenti, le pubbliche amministrazioni provvedono a rendere non intelligibili i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione”*.

Le norme citate si riferiscono esclusivamente alla trasparenza attuata mediante la pubblicazione obbligatoria e ne fissa i relativi limiti. Pertanto, preliminarmente alla pubblicazione di dati e documenti (in forma integrale o per estratto, ivi compresi gli allegati) contenenti dati personali, si procede alla verifica caso per caso, della ricorrenza o meno dei presupposti per la pubblicazione degli stessi. In ogni caso non sono pubblicabili dati personali non pertinenti e/o eccedenti gli obblighi di pubblicazione la cui diffusione non sia necessaria e proporzionata alla finalità di trasparenza perseguita nel caso concreto. Di conseguenza, i dati personali che esulano da tale finalità non devono essere inseriti negli atti e nei documenti oggetto di pubblicazione online (a titolo esemplificativo: l'indirizzo di abitazione o di residenza, il codice fiscale delle persone fisiche, le coordinate bancarie -codice Iban- ove vengono accreditati contributi, sussidi e somme a qualunque titolo erogate dall'amministrazione a favore di persone fisiche, imprese, professionisti, a fronte di controprestazione).

### 5.1.5 Monitoraggi e tempi di aggiornamento delle sezioni

Data la struttura organizzativa delle Istituzioni Scolastiche seguono le tabelle in cui sono specificati per le **sottosezioni di secondo livello presenti nell'allegato A del novellato D.lgs. 33/2013, "fattori e comportamenti proattivi", "tempi" e "organi di monitoraggio", per i quali esistono tre livelli diversi di responsabilità:**

- Esecutore materiale: Referente sito (designazione del D.S.)
- Responsabilità del procedimento specifico: (designazione del D.S.)
- Responsabilità dell'intero processo: DS.

#### - FLUSSI DELLA TRASPARENZA ATTRAVERSO IL SITO ISTITUZIONALE

FATTORI E COMPORAMENTI PROATTIVI	TEMPI	ORGANI DI MONITORAGGIO
Sito istituzionale	Aggiornamento: alla pubblicazione di innovazioni normative e di adeguamento degli standard	R.P.C.T. Dirigenti Responsabili (Dir. UAT) Dirigenti Scolastici DSGA Referente sito
<b>Pubblicazioni:</b>	<b>Aggiornamento:</b>	
“Atti generali” (Disposizioni Generali sez. liv.1)	alla pubblicazione di innovazioni ordinamentali o regolamenti interni Tempestivo	R.P.C.T. Dirigenti Responsabili (Dir. UAT) Dirigenti Scolastici DSGA Referente sito
“Articolazione degli uffici” (Organizzazione sez. liv. 1)	alla eventuale modifica di articolazione Tempestivo	R.P.C.T. Dirigenti Responsabili (Dir. UAT) Dirigenti Scolastici DSGA Referente sito
“Telefono e posta elettronica” (Organizzazione sez. liv. 1)	alla eventuale modifica dei dati Tempestivo	R.P.C.T. Dirigenti Responsabili (Dir. UAT) Dirigenti Scolastici DSGA Referente sito
Personale Dirigenti (Personale sez. liv. 1)	tempestivo	R.P.C.T. Dirigenti Responsabili (Dir. UAT) Dirigenti Scolastici DSGA Referente sito
posizioni organizzative, organica, Personale a tempo indeterminato e personale a tempo determinato (Personale sez. liv. 1)	Dotazione a tempo annuale/tempestivo/trimestrale	R.P.C.T. Dirigenti Responsabili (Dir. UAT) Dirigenti Scolastici DSGA Referente sito
tassi di assenza (Personale sez. liv. 1)	trimestrale	R.P.C.T. Dirigenti Responsabili (Dir. UAT) Dirigenti Scolastici DSGA Referente sito
“Incarichi conferiti e autorizzati ai dipendenti” (Personale sez. liv. 1)	tempestivo	R.P.C.T. Dirigenti Responsabili (Dir. UAT) Dirigenti Scolastici DSGA Referente sito
“Contrattazione collettiva” (Personale sez. liv. 1)	tempestivo	R.P.C.T. Dirigenti Responsabili (Dir. UAT) Dirigenti Scolastici DSGA Referente sito

“Contrattazione integrativa” (Personale sez. liv. 1)	tempestivo	R.P.C.T. Dirigenti Responsabili (Dir. UAT) Dirigenti Scolastici DSGA Referente sito
Ammontare complessivo dei premi (Performance sez. liv. 1)	Tempestivo	R.P.C.T. Dirigenti Responsabili (Dir. UAT) Dirigenti Scolastici DSGA Referente sito
PTOF – Rapporto di Autovalutazione – Piano di Miglioramento (Performance sez. liv. 1)	Tempestivo	R.P.C.T. Dirigenti Responsabili (Dir. UAT) Dirigenti Scolastici DSGA Referente sito
“Tipologie di procedimento” (Attività e procedimenti sez. liv. 1.)	Tempestivo	R.P.C.T. Dirigenti Responsabili (Dir. UAT) Dirigenti Scolastici DSGA Referente sito
“Dichiarazioni sostitutive e acquisizione d'ufficio dei dati” (Attività e procedimenti sez. liv. 1.)	Tempestivo	R.P.C.T. Dirigenti Responsabili (Dir. UAT) Dirigenti Scolastici DSGA Referente sito
“Provvedimenti dirigenti” (Provvedimenti sez. liv. 1)	Semestrale	R.P.C.T. Dirigenti Responsabili (Dir. UAT) Dirigenti Scolastici DSGA Referente sito
“Atti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori distintamente per ogni procedura” (Bandi di gara e contratti sez. liv. 1)	Tempestivo	R.P.C.T. Dirigenti Responsabili (Dir. UAT) Dirigenti Scolastici DSGA Referente sito
“Criteri e modalità” (Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici sez. liv. 1)	Tempestivo	R.P.C.T. Dirigenti Responsabili (Dir. UAT) Dirigenti Scolastici DSGA Referente sito
“Atti di concessione” (Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici sez. liv. 1)	Tempestivo	R.P.C.T. Dirigenti Responsabili (Dir. UAT) Dirigenti Scolastici DSGA Referente sito
“Bilancio Preventivo e consuntivo” <i>-programma annuale e conto consuntivo-</i> (Bilanci sez. liv. 1)	Tempestivo	R.P.C.T. Dirigenti Responsabili (Dir. UAT) Dirigenti Scolastici DSGA Referente sito
“Piano degli indicatori e risultato di bilancio” (Bilanci sez. liv. 1)	Tempestivo	R.P.C.T. Dirigenti Responsabili (Dir. UAT) Dirigenti Scolastici DSGA Referente sito
“organi di revisione amministrativa e contabile” (Controlli e rilievi sull'amministrazione sez. 1° liv.)	Tempestivo	R.P.C.T. Dirigenti Responsabili (Dir. UAT) Dirigenti Scolastici DSGA Referente sito
“Carta dei servizi e standard di qualità” (Servizi erogati sez. liv. 1)	Tempestivo	R.P.C.T. Dirigenti Responsabili (Dir. UAT) Dirigenti Scolastici DSGA Referente sito

“Indicatore di tempestività dei pagamenti” (Pagamenti dell’amministrazione sez. liv. 1)	Trimestrale/annuale	R.P.C.T. Dirigenti Responsabili (Dir. UAT) Dirigenti Scolastici DSGA Referente sito
“Prevenzione della corruzione” (Altri contenuti sez. liv. 1)	Tempestivo	R.P.C.T. Dirigenti Responsabili (Dir. UAT) Dirigenti Scolastici DSGA Referente sito
Accesso civico (Altri contenuti sez. liv. 1)	Tempestivo Semestrale (registro accessi)	R.P.C.T. Dirigenti Responsabili (Dir. UAT) Dirigenti Scolastici DSGA Referente sito

#### FLUSSI INFORMATIVI CON LE FAMIGLIE

FATTORI E COMPORAMENTI PROATTIVI	TEMPI	ORGANI DI MONITORAGGIO
Pubblicazioni:	Aggiornamento:	
Modalità di rapporto con le famiglie ex art 29 comma 4 del CCNL comparto scuola	Definite annualmente nel piano annuale delle attività	R.P.C.T. Dirigenti Responsabili (Dir. UAT) Dirigenti Scolastici Referente sito
Modalità di ricevimento da parte del DS e Collaboratori del DS	Definite annualmente nel piano annuale delle attività	R.P.C.T. Dirigenti Responsabili (Dir. UAT) Dirigenti Scolastici Referente sito
Orari di accesso agli Uffici	Definite annualmente nel piano annuale delle attività	R.P.C.T. Dirigenti Responsabili (Dir. UAT) Dirigenti Scolastici DSGA Referente sito
Registro elettronico	giornaliero	R.P.C.T. Dirigenti Responsabili (Dir. UAT) Dirigenti Scolastici Docenti Referente sito
Incontri periodici con i genitori	annualmente nel piano delle attività	R.P.C.T. Dirigenti Responsabili (Dir. UAT) Dirigenti Scolastici Referente sito Collegio Docenti

#### FLUSSI DELLA TRASPARENZA

FATTORI E COMPORAMENTI PROATTIVI	TEMPI	ORGANI DI MONITORAGGIO
Pubblicazioni:	Aggiornamento:	
Pubblicazione delle nomine dei responsabili del trattamento dei dati personali e sensibili per gli studenti e le famiglie	Annuale	R.P.C.T. Dirigenti Responsabili (Dir. UAT) Dirigenti Scolastici DSGA - Referente sito
Pubblicazione delle nomine degli incaricati del trattamento dei dati personali e sensibili per il personale docente e amministrativo	annuale per quanto riguarda il personale di nuova nomina	R.P.C.T. Dirigenti Responsabili (Dir. UAT) Dirigenti Scolastici DSGA – Referente sito

**Per completezza viene allegata la tabella vigente ed esaustiva degli obblighi di pubblicazione di cui alla Delibera ANAC n. 1310 del 2016, con il dettaglio di quali siano di competenza delle Istituzioni scolastiche (Allegato 2).**

Il monitoraggio sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione è predisposto annualmente **dal Responsabile della trasparenza** sulla Istituzioni Scolastiche tramite i referenti della trasparenza con l'obiettivo di attestare l'assolvimento degli obblighi in materia di trasparenza.

I suddetti dati sono monitorati dal Responsabile per la prevenzione della corruzione ai fini dell'applicazione delle relative misure di prevenzione, costituendo la base della piattaforma informativa a supporto del medesimo Responsabile. In tal senso, è fondamentale che il Responsabile della trasparenza, i Referenti della trasparenza e i Referenti per la prevenzione della corruzione (già individuati dal Piano triennale per la prevenzione della corruzione nei Dirigenti degli Uffici di Ambito territoriale contribuiscano, in un'ottica di sinergica collaborazione col Responsabile della prevenzione, vigilando sul regolare afflusso dei dati pubblicati dai dirigenti e sul loro regolare aggiornamento.

### 5.1.6 Le iniziative di comunicazione della trasparenza

L'impegno dell'Amministrazione scolastica dovrà essere rivolto principalmente a sviluppare nuove modalità di comunicazione che portino a coinvolgere i portatori di interesse non soltanto nelle fasi di sviluppo delle linee programmatiche ma anche in quelle della rendicontazione dei risultati della gestione. Ciò allo scopo di perseguire, nell'ottica del miglioramento continuo delle proprie performance, più elevati standard di qualità dei servizi.

In tale prospettiva, l'USR Emilia-Romagna avvierà una serie di iniziative volte a favorire l'attività delle istituzioni scolastiche nello sviluppo degli attuali strumenti di ascolto per dare "voce" ai suoi portatori di interesse.

L'ascolto effettuato con tali modalità ha il vantaggio di ricevere la "voce" degli Stakeholder chiave quali studenti, famiglie, operatori scolastici, ovvero di quei portatori di interesse che legittimano di per sé la sua mission.

### 5.1.7 La Giornata della trasparenza – Gli open day delle istituzioni scolastiche

L'USR Emilia-Romagna presenta annualmente in occasione della Giornata della trasparenza prevista dall'art. 10, comma 6, del decreto legislativo n. 33/2013, l'attività svolta in materia di trasparenza, prevenzione della corruzione, servizi al pubblico ponendo particolare attenzione alle ricadute di tali attività sulle istituzioni scolastiche. Destinatari sono gli stakeholder dell'USR e della comunità scolastica.

La medesima iniziativa andrà opportunamente replicata a livello di istituzioni scolastiche e potranno, in ragione delle specifiche forme di autonomie riconosciute alle scuole, anche coincidere con le giornate di "Open day", le assemblee dei genitori, ecc.. Nell'occasione, oltre a presentare il progetto di istituto, particolare attenzione andrà posta all'attuazione delle misure di trasparenza nella scuola.

I contenuti della giornata della trasparenza delle scuole verranno preventivamente definiti anche con il contributo di organismi, portatori di interesse qualificati e della comunità scolastica di riferimento, per una più efficace finalizzazione delle iniziative.

Le giornate costituiscono valido strumento anche per acquisire riscontri sul grado di soddisfazione alle diverse tipologie di utenza scolastica con riguardo alla comprensibilità, accessibilità e utilizzabilità dei dati pubblicati e per individuare ulteriori necessità di informazione, nell'ottica del processo di miglioramento continuo della trasparenza.

Per consentire la partecipazione degli Stakeholder, all'interno delle Giornate sono previste apposite sessioni dedicate all'ascolto dei medesimi al fine di raccogliere proposte, suggerimenti ed osservazioni anche attraverso la compilazione di questionari di gradimento.

I contributi emersi consentiranno di disporre di elementi utili per la ridefinizione dei documenti di programmazione dell'USR per le istituzioni scolastiche e per migliorare i livelli dei servizi e della trasparenza.

## 5.1.8 Il programma delle azioni nell'arco del triennio 2021-2023

Si riassumono, nella sottostante tabella, le azioni esposte nel paragrafo precedente con l'indicazione, per ciascuna di esse, dei tempi di attuazione e delle strutture preposte alla realizzazione.

Azioni	Destinatari	Tempi	Strutture competenti
Giornata della Trasparenza dell'USR Emilia-Romagna	Cittadini, utenti, portatori di interesse, enti territoriali, associazioni e organismi espressione di realtà locali del mondo della scuola	2021 2022 2023	Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza delle istituzioni scolastiche
Giornata della Trasparenza delle Istituzioni scolastiche	Cittadini, utenti, portatori di interesse, enti territoriali, associazioni e organismi espressione di realtà locali del mondo della scuola	2021 2022 2023	Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza delle istituzioni scolastiche Dirigenti scolastici
Questionari di gradimento sui livelli di trasparenza	Cittadini, utenti, portatori di interesse, enti territoriali, associazioni e organismi espressione di realtà locali del mondo della scuola	2021 2022 2023	Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza delle istituzioni scolastiche Dirigenti scolastici

### MISURA

Con riferimento ai contenuti obbligatori previsti nell'area amministrazione trasparente i referenti (dirigenti degli Uffici di Ambito Territoriale) verificheranno la corretta pubblicazione sul sito istituzionale nell'area amministrazione trasparente della documentazione prevista.

Stante l'impossibilità di procedere ad un controllo costante e capillare su tutte le istituzioni scolastiche del territorio, gli Uffici Territoriali procederanno nel corso dell'anno al sorteggio di un campione di istituzioni scolastiche pari al 10% del totale delle istituzioni scolastiche del territorio di competenza.

I controlli dovranno essere effettuati da remoto a cura degli Uffici di Ambito Territoriale sul campione delle istituzioni scolastiche verificando in particolare le seguenti sotto-sezioni dell'area amministrazione trasparente:

- Disposizioni Generali
- Organizzazione => Articolazione degli Uffici / Telefono e posta elettronica
- Consulenti e collaboratori
- Personale
- Attività e procedimenti
- Provvedimenti => Provvedimenti dirigenti
- Bandi di gara e contratti
- Sovvenzioni, contributi, sussidi e vantaggi economici
- Bilanci => Bilancio preventivo e consuntivo
- Controlli e rilievi sull'amministrazione => Organi di revisione amministrativa e contabile
- Pagamenti dell'amministrazione
- Altri contenuti => Prevenzione della corruzione e accesso civico

Nel caso i controlli abbiano esito negativo gli Uffici di Ambito Territoriale inviteranno con sollecitudine il dirigente scolastico ad adempiere agli obblighi di pubblicazione. Le risultanze dei controlli dovranno essere inserite nella relazione di cui al paragrafo 9.

### 5.1.9 Potere sanzionatorio ai sensi dell'art. 47 del Dlgs. n. 33/2013

L'art. 47 del novellato D.Lgs 33/2013 prevede “*sanzioni per la violazione degli obblighi di trasparenza per casi specifici*”. Dispone in particolare che la mancata o incompleta comunicazione delle informazioni e dei dati dei titolari di incarichi di cui all'art. 14 del decreto stesso, al momento dell'assunzione in carica, dia luogo a una sanzione amministrativa pecuniaria da 500 a 10.000 euro a carico del responsabile della mancata comunicazione e il relativo provvedimento è pubblicato sul sito internet dell'amministrazione

L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) ha approvato, il 16 novembre 2016 anche il nuovo Regolamento in materia di esercizio del potere sanzionatorio ai sensi dell'articolo 47 del Decreto legislativo n. 33/2013, per come modificato dal Decreto legislativo n. 97/2016.

## 5.2 Trasparenza nelle gare

Oltre agli obblighi di cui sopra previsti ai sensi del D.Lgs. n. 33/2013, a norma del comma 32 dell'articolo 1 della legge 190/2012, per ciascuna gara d'appalto le stazioni appaltanti sono tenute a pubblicare nei propri siti web:

- a) la struttura proponente;
- b) l'oggetto del bando;
- c) l'elenco degli operatori invitati a presentare offerte;
- d) l'aggiudicatario;
- e) l'importo di aggiudicazione;
- f) i tempi di completamento dell'opera, servizio o fornitura;
- g) l'importo delle somme liquidate.

Entro il 31 gennaio di ogni anno, tali informazioni, relativamente all'anno precedente, sono pubblicate in tabelle riassuntive rese liberamente scaricabili in un formato digitale standard aperto che consenta di analizzare e rielaborare, anche a fini statistici, i dati informatici.

Le amministrazioni trasmettono in formato digitale tali informazioni all'ANAC secondo le modalità previste dall'ANAC.

In precedenza la trasmissione era effettuata all'Autorità di Vigilanza dei contratti pubblici. Come già precisato, l'articolo 19 del DL 90/2014 (convertito con modificazioni dalla legge 114/2014), ha soppresso l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP) e ne ha trasferito compiti e funzioni all'Autorità nazionale anticorruzione.

L'ANAC quindi pubblica nel proprio sito web in una sezione liberamente consultabile da tutti i cittadini, dette informazioni sulle gare catalogate in base alla tipologia di stazione appaltante e per regione.

### 5.2.1 Responsabile anagrafe stazione appaltante – RASA

Ogni stazione appaltante è tenuta a nominare il soggetto responsabile (RASA) dell'inserimento e dell'aggiornamento annuale degli elementi identificativi della stazione appaltante stessa.

Il suddetto soggetto responsabile è unico per ogni stazione appaltante, intesa come amministrazione aggiudicatrice od altro soggetto aggiudicante, indipendente dall'articolazione della stessa in uno o più centri di costo. L'individuazione del RASA è intesa come misura organizzativa di trasparenza in funzione di prevenzione della corruzione.

Al fine di assicurare l'effettivo inserimento dei dati nell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA), l'USR per l'Emilia-Romagna ha individuato nella figura del dirigente scolastico quale RASA per l'istituzione scolastica di propria competenza di cui all'allegato 5.

L'elenco delle Istituzioni Scolastiche Statali dell'Emilia-Romagna, comprensivo dei relativi recapiti e dell'indicazione dei Dirigenti Scolastici, con pubblicazione annuale è reperibile al link: <https://sed.istruzioneer.it/scumgnt/scu-istituzione>

## MISURA

### PUBBLICAZIONE SUL SITO WEB ISTITUZIONALE E MONITORAGGIO

Ciascuna istituzione scolastica dovrà procedere alla pubblicazione sul sito web istituzionale, nella sezione 'Amministrazione trasparente', sotto-sezione di primo livello 'Bandi di gara e contratti', delle informazioni prescritte dall'art. 1 comma 32 della legge n. 190/2012 **entro il 31 gennaio di ogni anno**.

Dette informazioni, sotto forma di URL al sito dell'istituzione scolastica, dovranno essere trasmesse al Responsabile della corruzione e trasparenza **entro e non oltre il 10 febbraio** di ciascun anno mediante sistema di rilevazione check point dell'Ufficio Scolastico Regionale.

I link (URL) comunicati dalle istituzioni scolastiche verranno pubblicati sul sito web dell'Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna – Area Amministrazione Trasparente – Sezione “Prevenzione della corruzione”

### 5.3 Il titolare del potere sostitutivo

Il costante rispetto dei termini di conclusione del procedimento amministrativo, in particolare quando avviato su “*istanza di parte*”, è indice di buona amministrazione ed una variabile da monitorare per l'attuazione delle politiche di contrasto alla corruzione.

Il sistema di monitoraggio del rispetto dei suddetti termini è prioritaria misura anticorruzione prevista dal PNA.

Tra le misure di carattere trasversale si colloca il monitoraggio sul rispetto dei termini procedurali:

- “*attraverso il monitoraggio emergono eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi*”.
- Vigila sul rispetto dei termini procedurali il “*titolare del potere sostitutivo*”.

Come noto, “*l'organo di governo individua, nell'ambito delle figure apicali dell'amministrazione, il soggetto cui attribuire il potere sostitutivo in caso di inerzia*” (articolo 2 comma 9-bis della legge 241/1990, comma aggiunto dal DL 5/2012 convertito dalla legge 35/2012).

Decorso infruttuosamente il termine per la conclusione del procedimento, il privato cittadino, che con domanda ha attivato il procedimento stesso, ha facoltà di rivolgersi al *titolare del potere sostitutivo* affinché, entro un termine pari alla metà di quello originariamente previsto, concluda il procedimento attraverso le strutture competenti o con la nomina di un commissario.

Il *titolare del potere sostitutivo* entro il 30 gennaio di ogni anno ha l'onere di comunicare all'organo di governo, i procedimenti, suddivisi per tipologia e strutture amministrative competenti, per i quali non è stato rispettato il termine di conclusione previsto dalla legge o dai regolamenti.

## 5.4 Adozione di misure per la tutela del whistleblower

L'art. 1 della legge 30 novembre 2017, n. 179 "*Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato*" modifica l'articolo 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in materia di tutela del dipendente o collaboratore che segnala illeciti.

La legge interviene su uno specifico profilo relativo al cd. *whistleblowing* - espressione con cui si designa la segnalazione di attività illecite nell'amministrazione pubblica o in aziende private, da parte del dipendente che ne venga a conoscenza. *To blow the whistle* significa "*soffiare il fischiello*", come un tempo faceva il poliziotto nel tentativo di far cessare un'azione illegale (ne dettava una disciplina già la "Lincoln Law" del 1863, varata nel pieno della guerra civile americana per far fronte alle frodi negli approvvigionamenti).

Il profilo su cui il disegno di legge interviene è la protezione del dipendente che segnali illeciti, rispetto a misure discriminatorie o comunque penalizzanti, entro il rapporto di lavoro, pubblico o privato. Tale protezione è prevista da numerosi atti internazionali, come la Convenzione ONU contro la corruzione del 2003 (art. 33), ratificata dall'Italia con la legge n. 116 del 2009, e la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla corruzione (art. 9), ratificata con legge n. 112 del 2012; la necessità di analoga protezione si ritrova nelle raccomandazioni del Working group on bribery, incaricato del monitoraggio sull'attuazione della convenzione Ocse del 1997 sulla lotta alla corruzione degli impiegati pubblici nelle operazioni economiche internazionali (ratificata con legge n. 300/2000), nelle raccomandazioni del GRECO (il Groupe d'Etats contre la corruption) organo del Consiglio d'Europa deputato al controllo dell'adeguamento degli Stati alle misure anti-corruzione; nonché dal G-20 Anti-corruption working group, costituito in ambito Ocse, che ha predisposto i *Guiding principles for whistleblower protection legislation*.

Nell'ordinamento italiano, la legge n. 190 del 2012 (recante Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione) ha introdotto - in relazione alla sola pubblica amministrazione - una prima generale disciplina sulla protezione del dipendente che segnala illeciti di cui sia venuto a conoscenza in ragione del suo ruolo di dipendente pubblico. La legge ha, infatti, introdotto nel Testo unico del pubblico impiego (decreto legislativo 165 del 2001) l'articolo 54-bis.

In argomento, il Piano nazionale anticorruzione (PNA) prevede che le pubbliche amministrazioni sono tenute ad adottare i necessari accorgimenti tecnici affinché trovi attuazione la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di cui all'art. 54 bis del d.lgs. n. 165 del 2001. L'adozione delle iniziative necessarie deve essere prevista nell'ambito del Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC) come intervento da realizzare con tempestività.

L'Autorità nazionale anticorruzione, all'esito di una consultazione pubblica conclusasi nel marzo 2015, ha emanato (Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 14 maggio 2015) specifiche Linee guida per le pubbliche amministrazioni in merito ai modelli da adottare per la tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti.

Su un piano più generale, obblighi di segnalazione di reati da parte del pubblico ufficiale che ne sia venuto a conoscenza nell'esercizio o a causa delle sue funzioni sono previsti dall'art. 361 del codice penale: l'omissione o il ritardo di denuncia all'autorità giudiziaria, o ad un'altra autorità che a quella abbia obbligo di riferirne, comporta la pena della multa da 30 a 516 euro; la pena è invece la reclusione fino ad un anno, se il colpevole è un ufficiale o un agente di polizia giudiziaria che ha avuto comunque notizia di un reato del quale doveva fare rapporto.

L'articolo 1 della legge, quindi, sostituisce l'articolo 54-bis del Testo unico del pubblico impiego prevedendo, anzitutto, che colui il quale - in buona fede e nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione - segnali al responsabile della prevenzione della corruzione dell'ente o all'Autorità nazionale anticorruzione ovvero denunci all'autorità giudiziaria ordinaria o contabile le condotte illecite o di abuso di cui sia venuto a conoscenza in ragione del suo rapporto di

lavoro, non possa essere - per motivi collegati alla segnalazione - soggetto a sanzioni, licenziato o sottoposto a misure organizzative che abbiano effetto negativo di sorta sulle condizioni di lavoro.

L'ambito della segnalazione - comunque sottratta al diritto d'accesso agli atti previsto dalla legge n. 241 del 1990 - risulta il medesimo rispetto a quello di cui al vigente articolo 54-bis riferendosi a "*condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza*" il dipendente pubblico.

L'adozione eventuale delle misure discriminatorie va comunicata dall'interessato o dai sindacati più rappresentativi all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), la quale a sua volta ne dà comunicazione al Dipartimento della funzione pubblica e agli altri organismi di garanzia, per le determinazioni di competenza.

Rispetto al previgente articolo 54-bis, la disciplina si applicherebbe alle segnalazioni fatte dal dipendente pubblico in *buona fede*, ritenendosi tali quelle circostanziate mosse "*nella ragionevole convinzione, fondata su elementi di fatto*", che la condotta illecita si sia verificata. La buona fede è comunque esclusa ove il dipendente abbia agito con colpa grave.

Viene sancito il divieto di rivelare l'identità del segnalante illecito, oltre che nel procedimento disciplinare, anche in quello penale e contabile. Nel procedimento penale, la segretezza dell'identità è coperta in relazione e nei limiti del segreto degli atti d'indagine di cui all'articolo 329 del codice di procedura penale. Nel processo contabile, l'identità non può essere rivelata fino alla fine della fase istruttoria. Nel procedimento disciplinare, rimane confermato che l'identità del segnalante non può essere rivelata senza il suo consenso (sempre che la contestazione disciplinare sia basata su elementi diversi da quelli su cui si basa la segnalazione); tuttavia, se la contestazione disciplinare sia fondata (anche solo parzialmente) sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata dietro consenso del segnalante, diversamente rimanendo inutilizzabile la segnalazione, ai fini del procedimento disciplinare. La scelta di fondo è, ad ogni modo, l'esclusione di segnalazioni in forma anonima. E' confermato che la riservatezza della segnalazione importa la sua sottrazione all'accesso amministrativo quale disciplinato dalla legge n. 241 del 1990.

A tutela dell'istituto, vengono per la prima volta introdotti meccanismi sanzionatori:

- qualora venga accertata, nell'ambito dell'istruttoria condotta dall'ANAC, l'adozione di misure discriminatorie da parte dell'ente, fermi restando gli altri profili di responsabilità, l'ANAC applica al responsabile che non abbia adottato tale misura una sanzione amministrativa pecuniaria, da 5.000 a 30.000 euro.
- qualora venga accertata l'assenza ovvero la adozione di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni non conformi alla garanzia di riservatezza del segnalante, l'ANAC applica al responsabile la sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 20.000 euro.
- qualora venga accertato il mancato svolgimento da parte del responsabile di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute, si applica al responsabile la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro.

Secondo cui le nuove disposizioni, poi, non si applicano alle segnalazioni che costituiscano reati di calunnia o diffamazione o comunque reati commessi con la denuncia, accertati anche solo da sentenza di condanna in primo grado.

Fin dal 2014, al fine di predisporre le attività necessarie a rendere fattiva la tutela del dipendente pubblico che denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico o al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, indicazioni sul funzionamento dell'istituto e l'indirizzo di casella di posta istituzionale sono state pubblicate sulla rete intranet. (nota prot. 917 del 4 marzo 2014).

L'accesso a tale casella di posta, appositamente creata anche per chi volesse informare il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza al fine di permettergli la vigilanza sulla corretta esecuzione del PTPCT, è affidata allo Staff del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, dipendenti individuati come "*incaricati del trattamento dei dati personali*" secondo le disposizioni del Codice in materia di protezione dei

dati personali, ciò in linea con la riservatezza che connota la gestione di tale canale differenziato di comunicazione con il Responsabile

Nel corso del prossimo triennio, compatibilmente con le risorse finanziarie a disposizione, potrà avviarsi lo studio e l'implementazione di un sistema informatico di acquisizione delle segnalazioni che consenta l'effettivo anonimato della segnalazione stessa.

#### **MISURA**

Il dipendente che intende segnalare condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio lavoro, può, oltre a segnalare l'illecito al proprio superiore gerarchico e alle diverse autorità giudiziarie, inoltrare la segnalazione al Responsabile della trasparenza e della prevenzione della corruzione, utilizzando la casella di posta elettronica [segnalazioneillecitoer@istruzioneer.it](mailto:segnalazioneillecitoer@istruzioneer.it) utilizzando la modulistica allo scopo predisposta.

L'accesso a tale casella di posta, appositamente creata anche per chi volesse informare il Responsabile della prevenzione della trasparenza e corruzione al fine di permettergli la vigilanza sulla corretta esecuzione del PTPC, è affidata al Responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza, e a dipendenti individuati come “*incaricati del trattamento dei dati personali*” secondo le disposizioni del Codice in materia di protezione dei dati personali, ciò in linea con la riservatezza che connota la gestione di tale canale differenziato di comunicazione con il Responsabile.

### **5.5 Formazione in tema di anticorruzione**

La centralità della formazione è affermata già nella l. 190/2012 (art. 1, co. 5, lett. b); co. 9, lett. b); co. 11). La formazione, infatti, riveste nel descritto contesto un ruolo ben definito nelle specifiche finalità da perseguire, sia di livello generale, per l'aggiornamento contenutistico e di approccio valoriale di tutti i dipendenti, sia di livello specifico, per una formazione, rivolta al responsabile della prevenzione, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai dirigenti ed ai funzionari addetti alle aree a rischio, i cui temi principali, concernenti politiche, programmi e strumenti utilizzati per la prevenzione, siano strettamente correlati al ruolo istituzionale svolto dai medesimi.

#### **MISURA**

Nel 2021 l'USR, in continuità con quanto realizzato già nell'a.s. 2019-2020, ha inserito, fra le tematiche di formazione dei Dirigenti scolastici neo-assunti, il tema della prevenzione della corruzione.

### **5.6 Protocolli afferenti l'area di “Contratti pubblici”**

Poiché l'acquisizione di beni e servizi deve rispondere alle esigenze obiettive, la determinazione dell'oggetto dell'affidamento deve avvenire in modo da evitare che vengano poste in essere attività finalizzate ad avvantaggiare alcuni dei partecipanti alla procedura di affidamento. Nella determinazione dell'oggetto del contratto da affidare, le competenti funzioni sono obbligate ad adottare criteri il più possibile oggettivi, standardizzati, predeterminati e, comunque legati alle effettive esigenze delle Istituzioni scolastiche.

Ciò premesso, una specifica misura in materia di “Contratti pubblici” è la previsione di appositi patti d'integrità per l'affidamento di commesse. Negli avvisi, bandi di gara e/o lettere di invito dovrà essere esplicitata una apposita clausola di salvaguardia in base alla quale il mancato rispetto del patto di integrità dia luogo all'esclusione dalla gara e alla risoluzione del contratto.

Tali patti d'integrità prevedono per i partecipanti alla gara di conformare i propri comportamenti ai principi di lealtà, trasparenza e correttezza, nonché l'esplicito impegno al rispetto delle regole di prevenzione della corruzione, ovvero di non offrire, accettare o richiedere somme di denaro o qualsiasi altra ricompensa, vantaggio o beneficio, sia direttamente che indirettamente, al fine dell'assegnazione del contratto e/o al fine di distorcerne la relativa corretta esecuzione della gara stessa.

I patti di integrità sono uno strumento utile per contrastare la collusione e la corruzione nei contratti pubblici in cui la parte pubblica si impegna alla trasparenza e correttezza per il contrasto alla corruzione e il privato al rispetto di obblighi di comportamento lecito ed integro improntato a lealtà correttezza, sia nei confronti della parte pubblica che nei confronti degli altri operatori privati coinvolti nella selezione. I patti, infatti, non si limitano ad esplicitare e chiarire i principi e le disposizioni del Codice degli appalti ma specificano obblighi ulteriori di correttezza. L'obiettivo di questo strumento, infatti, è il coinvolgimento degli operatori economici per garantire l'integrità in ogni fase della gestione del contratto pubblico.

Il patto d'integrità è pubblicato sul sito istituzionale nella sezione "amministrazione trasparente" sotto sezione "altri contenuti – corruzione", e utilizzato per ogni procedura di gara per l'acquisto di beni e servizi (ivi comprese le procedure di cottimo fiduciario, gli affidamenti diretti, le procedure negoziate ex articolo 57 del D. Lgs. 163/2006, le procedure sotto – soglia attivate tramite mercato elettronico oltre che per l'adesione alle convenzioni Consip) e per gli affidamenti di lavori pubblici.

Tutte le imprese offerenti o invitate dovranno sottoscrivere i documenti di cui sopra, pena esclusione dalla partecipazione alla procedura di gara relativa.

Analogamente il patto d'integrità dovrà far parte dei documenti allegati ai contratti e ai buoni d'ordine.

Negli avvisi, nei bandi di gara e nelle lettere di invito sarà inserita la clausola di salvaguardia in base alla quale il mancato rispetto del patto di integrità che si dovrà aver cura di richiamare o allegare dà luogo all'esclusione dalla gara e alla risoluzione del contratto.

### **MODELLO Patto di Integrità: vedi allegato 3**

#### **MISURA**

Nel 2020 è stata effettuata una giornata di formazione a favore dei dirigenti scolastici neo assunti dell'Emilia-Romagna e nel 2021 l'USR proseguirà l'attività di aggiornamento per i dirigenti scolastici.

## **5.7 Misure generali.**

Altre misure generali previste dal PNA sono:

- Codice di comportamento
- Rotazione del personale.
- Regolamento per disciplinare gli incarichi e le attività non consentite ai pubblici dipendenti (incarichi extraistituzionali).
- direttive per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali con la definizione delle cause ostative al conferimento e verifica dell'insussistenza di cause di incompatibilità (inconferibilità e incompatibilità).

Le predette misure sono in linea generale di competenza ANAC/Funzione pubblica/Aran e, solo subordinatamente, di competenza Ministero Istruzione.

In caso di segnalazioni sulla sussistenza di situazioni di inconferibilità e/o incompatibilità riferite agli incarichi dirigenziali conferiti ai Dirigenti scolastici della regione, questo USR attiva gli accertamenti del caso.

Per quanto riguarda la rotazione del personale, questo Ufficio ha adottato, in occasione delle operazioni di mobilità dei Dirigenti scolastici, il principio di rotazione ordinaria degli incarichi che risultano a naturale scadenza, come di seguito descritto.

A partire dall'a.s. 2018/19, è stato applicato il criterio del mutamento della sede di servizio dopo 3 o più incarichi triennali di direzione della medesima istituzione scolastica, sempreché il Dirigente possa svolgerne almeno altri 2 in altra sede prima del collocamento in quiescenza d'ufficio. Ciò al fine di assicurare nella nuova sede un periodo temporale di servizio che consenta al Dirigente scolastico di fornire un proprio apporto personale al nuovo contesto organizzativo affidatogli.

Tale criterio è stato adottato in conformità alle disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, ma anche per offrire stimoli ed opportunità di crescita ai percorsi di sviluppo professionale dei singoli Dirigenti e per l'intero sistema scolastico regionale.

In questo modo, sarà possibile contemperare le esigenze dettate dalla normativa vigente in materia di anticorruzione con quelle dirette a garantire il buon andamento delle istituzioni scolastiche.

## 5.8 Collegamento tra prevenzione della corruzione e obiettivi incarichi DS.

Il PTPCT, inteso come strumento organizzativo volto a realizzare il complesso disegno normativo in materia di anticorruzione, trasparenza e integrità, ha la funzione precipua di veicolare all'interno di ogni amministrazione, attraverso l'agire di comportamenti organizzativi e professionali, i valori interdipendenti dell'etica, dell'integrità e dell'onestà. Il documento si configura, pertanto, come parte integrante della performance complessiva di ogni amministrazione.

In particolare, il suo nucleo essenziale, costituito dalle misure concrete per la prevenzione della corruzione e per l'agire della trasparenza che esso deve esplicitare, implica una lettura integrata con il Piano della Performance e con la relativa Relazione.

Per tale motivo, il PTPCT, come più volte sottolineato dall'ANAC con riferimento al PTPCT nella pubblica amministrazione, è redatto in linea con gli altri strumenti volti a realizzare l'efficienza, l'efficacia e la trasparenza dell'USR e delle sue Istituzioni scolastiche. Il PTPCT, con le misure della Trasparenza che esso ricomprende, e il Piano della Performance sono strumenti complementari che si alimentano a vicenda attraverso il collegamento delle misure specifiche contenute al loro interno.

In particolare, l'anticorruzione e la trasparenza vengono a configurarsi esse stesse come ulteriori "dimensioni", che connotano l'ampiezza e la profondità della performance di un'amministrazione.

La trasparenza e la prevenzione della corruzione, quindi, costituiscono obiettivi strategici delle istituzioni scolastiche, il cui raggiungimento dovrà essere segnalato da indicatori volti a valorizzare l'incremento del livello complessivo di trasparenza amministrativa, di prevenzione della corruzione e dell'illegalità, di sviluppo dell'integrità e dell'etica pubblica.

Ai predetti fini, ciascun incarico dirigenziale prevede espressamente tra gli obblighi in capo al Dirigente scolastico quello di *“assicurare l'adempimento delle disposizioni di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 così come integrato dal d.lgs. n. 97/2016, in materia di anticorruzione e trasparenza”*.

## 6 ALTRE INIZIATIVE

Infine, sempre secondo il PNA, le amministrazioni possono evidenziare nel PTPCT ulteriori informazioni ed altre iniziative.

### 6.1 Indicazione delle iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere

#### 6.1.1 Formazione di commissioni

##### **MISURA**

Il principio di rotazione è ulteriore misura di prevenzione della corruzione, nella formazione delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere. I dirigenti scolastici verificano e garantiscono il rispetto di tale principio nella costituzione delle suddette commissioni. I dirigenti scolastici vigilano sulla sottoscrizione, da parte del dipendente assegnatario di uno degli incarichi innanzi menzionati, della dichiarazione sostitutiva di certificazione ex articolo 46 del D.P.R. n. 445/2000 in cui attestati, contestualmente all'accettazione, l'assenza di condanne penali per reati previsti nel capo I del Titolo II del libro secondo del codice penale.

Il comma 46 dell'articolo 1 della Legge n. 190/2012 ha modificato anche l'articolo 35-bis del d. Lgs. 165/2001 (dedicato, appunto, alla Prevenzione del fenomeno della corruzione nella formazione di commissioni e nelle assegnazioni agli uffici), precludendo a tutti coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale di fare parte delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.

I dirigenti scolastici di riferimento sono tenuti ad acquisire la dichiarazione di autocertificazione ai sensi dell'articolo 20 del D.lgs. n. 39 del 2013 dei componenti delle commissioni di gara per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.

In caso di violazione delle previsioni di inconfiribilità, secondo l'articolo 17 del d. lgs. n. 39, l'incarico è nullo e si applicano le sanzioni di cui all'articolo 18 del medesimo decreto.

La verifica avviene nell'ambito dei controlli di cui al paragrafo 5 a cura degli Uffici di Ambito Territoriale. Gli esiti dovranno essere inseriti nella relazione di cui al paragrafo 9 .

### 6.2 Le scuole paritarie

Il principio costituzionale della libertà di educazione trova attuazione nella Legge 10 marzo 2000 n.62 secondo cui costituiscono il sistema nazionale di istruzione le scuole statali e le scuole riconosciute paritarie; entrambe le categorie, pertanto, assolvono ad un servizio pubblico.

Sono definite "scuole paritarie" le istituzioni scolastiche che, a partire dalla scuola dell'infanzia, sono coerenti con gli ordinamenti generali dell'istruzione e posseggono i requisiti fissati dalla legge 10 marzo 2000, n. 62.

Il riconoscimento della parità scolastica assicura l'equiparazione dei diritti e dei doveri degli studenti, le medesime modalità di svolgimento degli esami di Stato, l'assolvimento dell'obbligo

di istruzione, l'abilitazione a rilasciare titoli di studio aventi lo stesso valore dei titoli rilasciati da scuole statali e, più in generale, impegna le scuole paritarie a contribuire alla realizzazione della finalità di istruzione ed educazione che la Costituzione assegna alla scuola.

Il Decreto n. 83 del 10 ottobre 2008 Ministro adotta le Linee guida per l'attuazione del decreto ministeriale contenente la disciplina delle modalità procedurali per il riconoscimento della parità scolastica e per il suo mantenimento.

Ai fini del riconoscimento della parità le scuole devono essere in possesso dei requisiti previsti dall'articolo 1, commi 4 e 4-bis, dalla legge n. 62/2000.

Competente a ricevere l'istanza per il riconoscimento della parità è l'Ufficio III dell'Ufficio Scolastico Regionale che verifica la completezza e la regolarità delle dichiarazioni e dei documenti prodotti dal gestore.

A seguito degli esiti della verifica, alla quale possono concorrere anche le risultanze di eventuali visite ispettive, il Direttore Generale dell'Ufficio Scolastico Regionale conclude il procedimento, adottando motivato provvedimento di riconoscimento della parità o di diniego della stessa.

A seguito del riconoscimento della parità gli Uffici di Ambito Territoriale accertano, a norma dell'art. 1, comma 6 della legge 10 marzo 2000, n. 62, la permanenza dei requisiti prescritti mediante periodiche verifiche con acquisizione di documenti e dichiarazioni sostitutive di atto notorio.

Qualora gli Uffici di Ambito Territoriale, delegati alla vigilanza, rilevino irregolarità nel funzionamento delle scuole paritarie possono richiedere visita ispettiva e in caso di esito negativo richiedere al Direttore Generale avvio del procedimento di ritiro della parità.

Inoltre, in attuazione dell'art. 1 comma 152 della legge 107/2015, l'USR attua annualmente un piano di verifica della permanenza dei requisiti per il riconoscimento della parità scolastica di cui all'articolo 1, comma 4, della legge 10 marzo 2000, n. 62. Ai fini delle predette attività di verifica, vengono prioritariamente individuate le istituzioni scolastiche secondarie di secondo grado caratterizzate da un numero di diplomati che si discosta significativamente dal numero degli alunni frequentanti le classi iniziali e intermedie.

## Le scuole paritarie in Emilia-Romagna

**Tab. 14 - Istituzioni scolastiche paritarie per provincia e per grado di scuola. Emilia-Romagna. a.s. 2020/21**

<i>Provincia</i>	<i>Scuola dell'infanzia</i>	<i>Scuola primaria</i>	<i>Scuola secondaria di I grado</i>	<i>Scuola secondaria di II grado</i>	<i>Totale per provincia</i>
Bologna	179	19	12	20	230
Ferrara	68	4	3	2	77
Forlì-Cesena	53	5	3	2	63
Modena	111	12	4	8	135
Parma	79	9	8	4	100
Piacenza	34	3	2	5	44
Ravenna	68	6	5	1	80
Reggio Emilia	136	10	6	8	160
Rimini	69	9	3	7	88
<b>Totale per grado di scuola</b>	<b>797</b>	<b>77</b>	<b>46</b>	<b>57</b>	<b>977</b>

Fonte: -<https://www.istruzioneer.gov.it/dati/fact-sheet/>

Nel caso delle scuole paritarie l'area di rischio individuata è "Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica destinatari con effetto economico diretto e immediato per il destinatario" laddove si consideri che il procedimento amministrativo del riconoscimento della parità e relativo mantenimento comporta la corresponsione di contributi statali e di enti terzi.

Soggetti attori nel rischio	Rischio	Misura
Rappresentanti legali delle scuole paritarie	Scarsità, inadeguatezza o assenza di controlli circa i requisiti previsti dalla normativa vigente per il riconoscimento/mantenimento/ritiro della parità.	Controlli a campione sulle dichiarazioni sostitutive rese dai gestori delle scuole paritarie e verifiche ispettive per il mantenimento della parità.

## **7 ATTORI ESTERNI ALL'AMMINISTRAZIONE CHE HANNO PARTECIPATO ALLA PREDISPOSIZIONE E ALL'AGGIORNAMENTO DEL PIANO NONCHÉ DEI CANALI E DEGLI STRUMENTI DI PARTECIPAZIONE.**

L'azione di prevenzione della corruzione può efficacemente avvenire favorendo l'emersione dei fatti di cattiva amministrazione e dei fenomeni corruttivi. A tal fine, particolare importanza assume il coinvolgimento dell'utenza e l'ascolto della cittadinanza e, soprattutto, la definizione delle azioni di sensibilizzazione mirate a creare quel dialogo esterno Amministrazione – utente in grado di implementare il rapporto di fiducia e l'emersione di fenomeni corruttivi altrimenti "silenti".

Tipologia stakeholder:

- Istituzioni pubbliche.
- Gruppi organizzati.
- Gruppi non organizzati o singoli.

### **MISURA**

Stante la complessità e ramificazione del sistema scolastico e dell'ampiezza della platea degli utenti direttamente o indirettamente coinvolti nelle sue attività, la consultazione ed informazione relativamente alla prevenzione del rischio corruzione in stretta connessione con le attività legate alla trasparenza deve essere la più ampia possibile e accompagnata alla giornata della trasparenza.

Queste rivolte agli *stakeholders* saranno sede per l'acquisizione di suggerimenti e pareri. Ciò sia per conseguire un più capillare coinvolgimento degli *stakeholders* sia per consentire il recepimento di istanze e delle proposte per migliorare la qualità dei servizi e, con riferimento agli aspetti della prevenzione della corruzione

Al momento la consultazione degli *stakeholders* avviene mediante pubblicazione delle informazioni nella home page sito web dell'Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna e l'acquisizione di suggerimenti e pareri tramite casella di posta elettronica dedicata [anticorruzioneer@istruzioneer.it](mailto:anticorruzioneer@istruzioneer.it)

## 8 L'ATTIVITÀ DI CONSULTAZIONE

Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) prevede che le Amministrazioni, al fine di disegnare un'efficace strategia anticorruzione, realizzino forme di consultazione con il coinvolgimento dei cittadini e delle organizzazioni portatrici di interessi collettivi in occasione dell'elaborazione/aggiornamento del proprio Piano.

Il PNA prevede che, al fine di disegnare un'efficace strategia anticorruzione, le Amministrazioni debbono realizzare forme di consultazione, con il coinvolgimento di cittadini e di organizzazioni portatrici di interessi collettivi, ai fini della predisposizione del PTPCT, della diffusione delle strategie di prevenzione pianificate, nonché dei risultati di monitoraggio sull'implementazione delle relative misure. Le Amministrazioni debbono, poi, tener conto dell'esito della consultazione in sede di elaborazione del PTPCT e in sede di valutazione della sua adeguatezza, anche quale contributo per individuare le priorità di intervento.

### **MISURA**

Secondo la previsione del citato art. 1, comma 8, della L. n. 190/2012, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e Trasparenza (R.P.C.T.) predispone la proposta di aggiornamento del PTPCT regionale delle istituzioni scolastiche che sarà sottoposto all'esame del Ministro dell'Istruzione ai fini della sua approvazione.

Al riguardo va fatto presente che il Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A.), ha previsto che le Pubbliche Amministrazioni, al fine di disegnare un'efficace strategia anticorruzione, devono realizzare delle forme di consultazione con il coinvolgimento dei cittadini e delle organizzazioni portatrici di interessi collettivi in occasione dell'elaborazione/aggiornamento del proprio piano ed in sede di valutazione della sua adeguatezza.

In adempimento di tale previsione normativa, nell'intento di favorire il più ampio coinvolgimento dei principali *stakeholders* sono stati invitati a presentare eventuali proposte e/o osservazioni di cui il RPC ha, come meglio esplicitato nel successivo paragrafo, tenuto conto in sede di aggiornamento del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e Trasparenza.

Ai fini dell'aggiornamento del PTPC sono stati chiesti agli *stakeholders* suggerimenti e pareri in merito al PTPC in vigore. Tutti gli *stakeholders* interessati, di cui sopra, hanno potuto trasmettere il proprio contributo propositivo all'indirizzo email anticorruzioneer@istruzioneer.it entro il 10/02/2021.

### **8.1 I risultati dell'attività di consultazione**

Non sono pervenuti contributi.

## 9 IL MONITORAGGIO SULL'ATTUAZIONE DEL PIANO

La normativa di riferimento prevede specifiche attività di monitoraggio volte a verificare lo stato di attuazione delle misure stabilite dal PTPCT.

Dai monitoraggi effettuati è emerso che il PTPCT è stato adeguatamente attuato dalle Istituzioni Scolastiche dell'Emilia-Romagna.

### MISURA

I dirigenti degli Uffici di ambito territoriale, anche in qualità di referenti della Prevenzione della corruzione e della trasparenza, interpellati i dirigenti scolastici del territorio provinciale di competenza invieranno al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza una relazione, entro il 15 dicembre di ciascun anno, contenente lo stato di attuazione delle misure previste. Tale monitoraggio dovrà anche riguardare i rapporti tra le istituzioni scolastiche ed i soggetti che con questa stipulano contratti, o che sono destinatari di autorizzazioni, concessioni e/o vantaggi personali o ad essi correlati.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza può, in qualsiasi momento, richiedere ai Referenti informazioni e dati relativi a determinati settori di attività.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione può in ogni momento verificare e chiedere delucidazioni scritte e/o verbali ai referenti, ai dirigenti scolastici e al personale docente ed ATA su comportamenti che possono integrare, anche solo potenzialmente, ipotesi di corruzione e illegalità.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza può monitorare, anche a campione, i rapporti tra le istituzioni scolastiche ed i soggetti che con la stessa stipulano contratti anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti ed i dirigenti ed i dipendenti della specifica scuola.

Può, inoltre, effettuare controlli a campione di natura documentale e, in casi di particolare rilevanza, anche mediante sopralluoghi e verifiche presso le istituzioni scolastiche.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza tiene conto, infine, di segnalazioni/reclami non anonimi provenienti da interlocutori istituzionali, da singoli portatori di interessi ovvero da cittadini, anche inoltrate tramite l'indirizzo di posta elettronica [anticorruzioneer@istruzioneer.it](mailto:anticorruzioneer@istruzioneer.it) che evidenzino situazioni di anomalia e configurino la possibilità di un rischio probabile di corruzione.

Entro il 15 dicembre di ogni anno il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza provvede alla stesura della relazione, di cui all'articolo 1, comma 14, della L. 190/2012 che riporti i risultati dell'attività svolta nel corso dell'anno, da inviare all'organo di indirizzo politico e da pubblicare sul sito istituzionale dell'USR nella sezione trasparenza.

La comunicazione ANAC del 2 dicembre 2020 ha differito i termini, per l'anno 2020, al 31 marzo 2021.

### ALLEGATI AL PRESENTE PTPCT:

**Allegato 1 – Processi-rischi-misure**

**Allegato 2 – Sezione “Amministrazione trasparente” – Elenco Obblighi pubblicazione**

**Allegato 3 – Patto di Integrità**

**Allegato 4 - Elenco Responsabili trasmissione e pubblicazione dati**

**Allegato 5 - Elenco Responsabili Anagrafe Stazione Appaltante - RASA**

**Allegati 6.1-6.2-6.3 Istanze di: accesso civico semplice -accesso civico generalizzato - riesame**